

*Universidad Pablo de Olavide de Sevilla.  
Departamento de Sociología.*

**Trabajo para la Obtención del Título de Doctor.**

***LA EVOLUCIÓN DE LA GOBERNANZA URBANA  
DESDE LOS TIPOS IDEALES WEBERIANOS.***

***El caso de los planes estratégicos de la ciudad  
de Málaga (1996-2006).***

**Dirección: Dr. Rafael Merinero Rodríguez**

**Doctoranda: María Amelia López Izquierdo**

*Noviembre, 2015*

***Universidad Pablo de Olavide de Sevilla.***

***Departamento de Sociología.***

**Trabajo para la Obtención del Título de Doctor.**

***LA EVOLUCIÓN DE LA GOBERNANZA URBANA  
DESDE LOS TIPOS IDEALES WEBERIANOS.***

***El caso de los planes estratégicos de la ciudad de Málaga  
(1996-2006).***

Visto Bueno del Director:

Doctoranda:

Pro. Dr. Rafael Merinero Rodríguez

María Amelia López Izquierdo

*A mis padres,*

*A mis hermanos,*

*Y a “mi pequeña familia”,*

*Por mostrarme el camino y*

*por su infinita comprensión...*

## **Agradecimientos.**

*En el ámbito profesional, la primera persona que he de mencionar sin duda, es mi director de tesis, el profesor Rafael Merinero Rodríguez, no sólo por ser quien me ha orientado, asesorado y guiado en el camino de la investigación que se plasma en esta tesis doctoral, sino por su absoluta confianza depositada en mí a pesar de mis incertidumbres continuas y mis dudas eternas, gracias profesor.*

*Además agradecer al Centro de Sociología y Políticas Locales de la Universidad Pablo de Olavide a sus profesores y colaboradores, el magnífico trabajo que realiza y que pone a la disposición de todo el que esté interesado, habiéndose empleado en esta investigación. Del mismo modo, he de agradecer a la Fundación CIEDES de Málaga, el que faciliten los resultados de sus trabajos dedicados a la planificación estratégica de la ciudad, siendo un centro de referencia nivel nacional por el excelente trabajo que llevan desarrollando en esta materia desde hace más de veinte años.*

*Mi agradecimiento también es extensivo a los profesores del Departamento de Sociología de la Universidad de Sevilla, en el que inicié esta andadura, y que tanto me enseñaron en los comienzos de mi tarea como investigadora y como socióloga, los profesores Juan Maestre Alfonso y Teresa Rojo.*

*Quisiera además agradecer a todas aquellas personas que han formado parte de mi trayectoria profesional en el mundo de la planificación estratégica urbana y de las que he aprendido tanto, como son el profesor Alfonso Yerga Cobos, José María Pascual i Esteve, María García Pizarro, Vicente Granados Cabeza, y Enrique Hernández Martínez.*

*Finalmente, mi agradecimiento a los miembros del Departamento de Sociología de la Universidad Pablo de Olavide, a su Director, el profesor Clemente Navarro y a la Secretaria Académica, la profesora Mercedes Camarero, por su estímulo y por su apoyo. También al componente de la oficina administrativa, gracias Juan Carlos por facilitármelo todo, así como al resto de compañeros. Por último, a mis amigos que forman parte de mí, los profesores Carmen Botia, María José Guerrero y Ramón Ramírez, gracias por estar siempre que os necesito, muchísimas gracias, hacéis de la Universidad un espacio muy humano.*

*En el ámbito personal, esta tesis no hubiera sido posible sin el apoyo incondicional de mi familia que siempre ha creído en mí, muchas gracias. A mis padres, Ángel López Cantos y Mercedes Izquierdo Molina, por haber sido siempre un ejemplo para mí de esfuerzo, tesón, y de resistencia ante la adversidad incluso en tiempos como los de ahora... y por permitirme estudiar la carrera que yo tanto deseaba, fuera de casa, con el consiguiente coste familiar, en todos los sentidos. A mis hermanos, Mercedes y Ángel, por estar ahí y por ser referentes en mi vida. Y a mí "pequeña familia", mi marido Ernesto y mi hija Ángela de la Cruz, que son los que más han sufrido conmigo mis dudas, desilusiones y desesperanzas, y han soportado mis ausencias, haciendo que todo fuera posible con el mayor de los ánimos, muchas gracias por vuestro esfuerzo, esta tesis también es vuestra.*

## INDICE.

<b>1. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>8</b>
<b>1.1. SOBRE LA INVESTIGACIÓN.....</b>	<b>8</b>
<b>1.2. DEFINICIÓN DEL ÁMBITO DE LA INVESTIGACIÓN.....</b>	<b>13</b>
1.2.1. Definición del ámbito temporal en relación a la Planificación estratégica urbana.....	13
A) Contextualización de la planificación estratégica en la ciudad de Málaga: desde los orígenes hasta la actualidad..	19
1.2.2. Definición del ámbito espacial en relación a la planificación estratégica urbana.....	22
B) El “espacio estratégico” de los planes estratégicos de Málaga.....	24
<b>1.3. JUSTIFICACION: Elección del tema a investigar.....</b>	<b>33</b>
<b>1.4. SOBRE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA URBANA.....</b>	<b>43</b>
1.4.1. Antecedentes respecto a los estudios realizados de planificación estratégica urbana en España.....	43
1.4.2. La concepción de los planes estratégicos urbanos.....	52
A) Desde una óptica instrumental.....	59
B) Desde una óptica política.....	65
C) Desde la óptica de esta investigación.....	71
<b>2. MARCO TEORICO.....</b>	<b>72</b>
<b>2.1. ANÁLISIS DE UN FENÓMENO SOCIAL DESDE LA PERSPECTIVA WEBERIANA.....</b>	<b>72.</b>
a) Sobre la epistemología weberiana.....	77
b) Sobre el proceder científico en Weber.....	83

c) <i>Propuesta de análisis: Esquema teórico conceptual para explicar el sentido de la acción.....</i>	97
• <i>Definición teórica previa del fenómeno a analizar.</i>	
<i>Reducción del espacio de atributos multidimensionales.....</i>	103
• <i>Selección de los elementos significativos de la realidad.....</i>	107
• <i>Determinación de las categorías del concepto:</i>	
<i>las variables que definen los tipos ideales.....</i>	110
• <i>Constelación de causas a las que imputar la comprensión de las conexiones de sentido del fenómeno social investigado..</i>	118

### **3. METODOLOGÍA Y ANÁLISIS.....121**

#### **3.1. DESARROLLO DEL ESQUEMA TEÓRICO WEBERIANO PARA EXPLICAR EL MODO DE GOBERNACIÓN DE LA GOBERNANZA EN EL CASO DE LOS PLANES ESTRATÉGICOS DE LA CIUDAD DE MÁLAGA (1996-2006). .....121**

*Respecto al origen de la investigación.....*121

a) <i>Definición teórica previa conceptual del modo de gobernanza de la Gobernanza. Reducción del espacio de atributos multidimensionales: “la idea de valor de la eficiencia democrática” .....</i>	124
b) <i>Selección de los elementos significativos que determinan el modo de gobernanza de la Gobernanza.....</i>	142
c) <i>Determinación de las categorías del concepto: las variables que definen los tipos ideales:.....</i>	146
<i>El Tipo Ideal de los Actores.....</i>	147
<i>El Tipo Ideal de la Estrategia del Territorio.....</i>	153

#### **3.2. CONSTELACIÓN DE CAUSAS A LAS QUE IMPUTAR LA COMPRENSIÓN DE LAS CONEXIONES DE SENTIDO DE EVOLUCIÓN DEL FENÓMENO SOCIAL DE LA GOBERNANZA EN LA CIUDAD DE MÁLAGA ENTRE 1996 Y 2006.....158**

a) El proceso hipotético que media entre la estructura lógica del sistema conceptual y la realidad empírica de los hechos históricos.....	158
b) El contraste empírico de los tipos ideales a partir de los planes estratégicos de Málaga.....	159
 4. CONCLUSIONES.....	164
 5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	167
a) Bibliografía y documentos de los planes estratégicos de Málaga.....	182
 6. ANEXOS.....	183
Índice de Tablas.....	183
Tablas.....	184

## **TITULO: LA EVOLUCIÓN DE LA GOBERNANZA URBANA DESDE LOS TIPOS IDEALES WEBERIANOS. EL CASO DE LOS PLANES ESTRATÉGICOS DE LA CIUDAD DE MÁLAGA (1996-2006).**

### **1. INTRODUCCIÓN**

#### **1.1. Sobre la investigación.**

En 1953, Floyd Hunter publicó *“Community Power Structure: a study of decisions makers”*, un libro en el que explica cómo eran decididas e implantadas las políticas urbanas de Atlanta. Este trabajo representa, mediante la aplicación de una serie de técnicas de análisis, el primer enfoque sistémico para estudiar la estructura de poder en una comunidad urbana, aportando una perspectiva novedosa del estudio de éste: comprender cuál es la dinámica política examinando empíricamente a personas específicas de una comunidad. Desde entonces, muchas son las teorías, las investigaciones y las publicaciones dedicadas a desentrañar qué tipo de relaciones se establecen entre los distintos grupos de una comunidad y que conducirán a decisiones que se reflejarán en las políticas públicas. Y esa es la intención de esta investigación, la de avanzar en el conocimiento respecto al modo en que nos comportamos, relacionamos, interactuamos y en definitiva, convivimos socialmente, mediante el estudio y análisis de los *planes estratégicos urbanos de la ciudad de Málaga*.

**El fin último** es demostrar cómo el modo de gobierno desarrollado en un territorio, la gobernanza, se ha hecho compleja progresivamente adaptándose a las demandas de dicho espacio marco. Y para ello se analizará cuál ha sido la estrategia de un territorio, es decir, como un territorio ha construido su modelo de desarrollo urbano, a través de un plan estratégico que se elaboró para ese fin. Este análisis se centrará en investigar la evolución de las agendas de los proyectos de una ciudad, resultado del proceso de la toma de decisiones y de las relaciones entre los actores que intervienen en esta forma de gobernarla.



**Para el cumplimiento del fin propuesto, esta investigación cuenta con dos objetivos principales y un tercer objetivo consecuencia de la investigación.**

**En primer lugar**, ser capaces de elaborar metodológicamente el marco teórico de la investigación que es la Teoría de la Gobernanza, entendiendo que la misma es un concepto genérico y genético, que se construirá mediante la elaboración de tipos ideales con los que se contrastará la realidad a investigar. Para ello, se partirá de la definición que Max Weber nos propone, por ejemplo en su obra *“Ensayos sobre la metodología”* (2012:96), explicando que un Tipo Ideal se caracteriza *“como una construcción conceptual para la medición y caracterización sistemática de conexiones individuales, es decir, significativas en su singularidad, como por ejemplo el cristianismo o el capitalismo”*, o en nuestro caso la gobernanza urbana.

**El segundo objetivo de esta investigación** es el propio contraste de la realidad, al comprobar en qué medida la realidad se acerca o se aleja de ese modelo definido en lenguaje weberiano, de tal manera que, a partir de analizar la agenda de los planes estratégicos, observemos cómo se contrasta nuestra hipótesis.

Los tipos ideales son un modelo que permite imputar al objeto de estudio las relaciones causales que lo explican y orientan en la formulación de las hipótesis de una investigación. Así lo expresa Weber (2012:85): *“el concepto típico-ideal pretende guiar el juicio de imputación: no es una hipótesis, pero quiere señalar una orientación a la formación de hipótesis. No constituye (el tipo ideal) una exposición de la realidad, pero quiere proporcionar medios de expresión unívocos para representarla”*.

**Por tanto, nuestra hipótesis de trabajo surgirá de la formulación de los tipos ideales que construiremos en aras a la caracterización del fenómeno social objeto de estudio: la gobernanza urbana. Se llegará a cumplir el fin de la investigación, es decir, analizar la evolución de la estrategia de un territorio en el periodo de diez años, interpretando las relaciones causales que desarrollan las acciones sociales, así como sus efectos, en términos weberianos, en los procesos que caracterizan la gobernanza urbana.**

Por último y en relación a las pretensiones de esta investigación, **destacar un tercer objetivo**, consecuencia del propio sentido de la misma, en cuanto a los planes estratégicos urbanos, y está en la línea de lo propuesto por los profesores Merinero y Martín (2010), pues se pretende avanzar en la identificación de las características básicas de los planes estratégicos aspirando a ser una investigación con fines aplicados, ya que desde el conocimiento se puede mejorar esta herramienta de desarrollo urbano porque no todos los planes estratégicos llegan a implementarse, quedándose *“en un esfuerzo considerable de articulación participativa para la definición de los mismos”*.

Por tanto, una de las pretensiones de esta investigación será conocer hasta qué punto llega la eficiencia de un plan estratégico o, en otras palabras, aproximarnos a los aspectos que inciden en la implementación efectiva (es decir en su ejecución) de un plan estratégico urbano. **Los planes estratégicos que se analizarán son el I (1996) y II (2006) Plan Estratégico de la ciudad de Málaga.**

En el planteamiento de la hipótesis a demostrar subyacen dos factores que son condicionantes de la misma. **Son las variables del tiempo y del espacio.** En cuanto a la **perspectiva del tiempo**, ésta ha aparecido en la mayoría de las explicaciones de la realidad social de una manera sincrónica, bajo un enfoque llamado tiempo estructural, un tiempo estático utilizado para representar la realidad del momento. Aun así y desde la perspectiva de la antropología y el uso del tiempo en las investigaciones, la comprensión del tiempo estructural tiene su apoyo en un tiempo histórico, pues a través de su duración histórica es cuando se descubre el valor de una estructura. En palabras de Evans-Pritchard (1978) *“un término como estructura sólo puede tener pleno sentido cuando es utilizado como expresión histórica para designar un conjunto de relaciones que se sabe han existido durante un considerable periodo de tiempo”*.

Frente a este concepto del tiempo estructural, se ha introducido la perspectiva del tiempo acumulativo, un tiempo dotado de una mayor distensión. Un tiempo que ayuda a comprender cómo se han producido los cambios sociales y cómo sus protagonistas, los actores sociales han modificado su forma de actuar, combinando el análisis de las pautas rutinarias en el vivir del día a día, en el vivir del momento, con

elementos de la conciencia, del afecto y el valor en sentido weberiano, en esa distancia temporal.

Esta investigación se plantea desde una perspectiva longitudinal, necesaria para poder comprender la evolución en una forma de gobernar, y para ello, “fotografiará” el proceder de los actores sociales, en dos momentos distintos, intentando conocer cuáles han sido los significados reevaluados en la medida en que se han actualizado en la práctica, en el transcurrir de los diez años que han pasado de un momento a otro.

En cuanto a la ***perspectiva espacial***, muchos han sido los estudios como los de S. Sassen, M. Castells, J. Borja, etc en los que se han demostrado que las ciudades son la riqueza de las naciones, y que la era info-global se asienta en el sistema mundial de ciudades. Los flujos de información, mercancías y personas, que por otro lado, han vuelto al planeta más interdependiente, se producen, organizan y distribuyen en las ciudades y regiones metropolitanas. Así lo expresaban en su ya clásico estudio, Borja y Castells “*Local y Global*” cuando afirman que: “*El planeta es asimétricamente interdependiente y esa interdependencia se articula en tiempo real, a través de las nuevas tecnologías de información y comunicación, en un fenómeno históricamente nuevo... La era de la información*”. Continúan afirmando que “*la era de las telecomunicaciones no diluye los centros urbanos*”, al contrario consideran que “*el destino de la humanidad se juega en las áreas urbanas*” (pp.22).

Resulta indudable tal y como se ha expresado, la importancia que tienen en la actualidad las áreas urbanas, pero la perspectiva espacial debe definirse, es decir, debemos de aclarar qué engloba el espacio que analizaremos ante los difusos significados que plantean los conceptos de “urbano” y de “ciudad”, pues como explican Subirats y Blanco (2009:5): “*El problema conceptual que tenemos hoy día es que se ha producido una dislocación del binomio clásico “ciudad-urbano”. La especificidad de la ciudad era la capacidad de contener en unos límites precisos un sinfín de posibilidades y de recursos. Dentro de sus confines todo era posible. Lo que ha ido sucediendo es que el éxito de la ciudad ha implicado, poco a poco, que sus límites hayan resultado insuficientes*”.

Las ventajas de las ciudades en el mundo globalizado, hacen que se hayan expandido fuera del estrecho marco en el que se han desarrollado históricamente, provocando que muchas ciudades hayan generado una concentración urbana muy significativa de *“innovación-diferenciación, de producción-consumo, y de esta manera han ido superando las fronteras artificiales que la política había construido en torno a esos enclaves urbanos”* (op.cit. pp.3).

Lo cierto es que se demuestra que son las ciudades y las dinámicas de interacción que en ellas se despliegan generando las áreas urbanas, en las que se localizan el sistema de flujos mundial desechando la desvinculación territorial que se preconizaba provocarían las nuevas dinámicas económicas. Y precisamente *“la gestión de dichas ciudades y la construcción de nuevos modelos de vida capaces de responder a las nuevas formas productivas y culturales, plantea enormes desafíos”* (Borja y Castells 1999:22).

Desafíos como, por ejemplo, los que se suscitan a la hora de determinar el gobierno de un área urbana, pues como manifiestan Subirats y Blanco (2006:6) *“las conexiones entre nuevas dinámicas urbanas (en su sentido más amplio), y los problemas que esas dinámicas generan en un sistema de políticas y de gobierno que si bien conceptualizamos como “multinivel”, sigue siendo fuertemente prisionero de sus vínculos formales y territoriales específicos”*. En este sentido, el *del gobierno prisionero de sus vínculos formales y territoriales específicos*, hay que entender la planificación de un territorio, Málaga, a través de dos planes estratégicos que debiendo ser de ciudad, por su vocación y potencialidad afectan al área urbana de Málaga<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Nota: por todo lo expuesto, entendemos y concibiendo los planes estratégicos, como lo hacemos (ver apartado 1.4.2.), que estos son planes estratégicos urbanos y así lo referenciamos, y no sólo planes estratégicos de ciudad, pese a su carácter.

## **1.2. DEFINICIÓN DEL ÁMBITO DE LA INVESTIGACIÓN:**

### **1.2.1. Definición del ámbito temporal en relación a la planificación estratégica urbana:**

Los planes estratégicos urbanos surgen como respuesta de los territorios al proceso acelerado de cambios en los que se ven inmersas las ciudades, al ser éstas los centros en los que se controlan los procesos de la mundialización, tal y como hemos expresado anteriormente.

Desde la década de los 80 del siglo pasado son numerosas las experiencias en materia de planificación estratégica que han logrado su objetivo principal: gestionar el desarrollo urbano. La primera experiencia reconocida como un Plan Estratégico de ciudad, fue la propuesta por los empresarios de San Francisco en 1981. Se trataba de afrontar la crisis fiscal de la ciudad, analizada por los mismos como una amenaza para sus posibilidades de desarrollo. La finalidad del Plan era la mejora de la capacidad inversora de la administración pública en infraestructuras y equipamientos que les hicieran más fuertes ante sus competidores. Fueron pioneros en aplicar a la gestión de la ciudad unas técnicas desarrolladas en el sector privado. Con el tiempo y tras las diversas y numerosas experiencias planificadoras, se ha ido dotando a la planificación estratégica territorial de un contenido teórico y metodológico propio.

Los planes surgen ante momentos de crisis. La principal causa es la crisis de las ciudades ante el proceso de globalización, no obstante se barajan otras causas<sup>2</sup> que pudieran estar detrás de este nuevo planeamiento (con respecto a los planes generales de ordenación urbana, por ejemplo), como respuesta a diferentes situaciones de crisis, de conflicto y de incertidumbre en general, y son estas:

---

<sup>2</sup> NOTA: la mayoría de estas causas son citadas como factores de impulso para la puesta en marcha de un plan estratégico por las entidades promotoras de los mismos en la encuesta realizada para la investigación de Font y Rivero (1999) y que aun realizándose en España, son aplicables a otras iniciativas extranjeras revisadas.

- La crisis industrial de finales de los años 70 y principios de los 80 a la que tuvieron que hacer frente ciudades con fuerte carácter industrial. El resultado de esta crisis fue la reconversión de estas ciudades que contaban con una importante tradición industrial.
- La crisis de la planificación urbanística tradicional, en especial en el mundo anglosajón, como resultado principalmente de los planeamientos neoliberales predominantes, en los que la desregulación, paradójicamente, pues se trata de ordenar el uso del suelo y regular sus condiciones, es dominante.
- La situación de estancamiento en el desarrollo de una ciudad, buscando acciones de revitalización.
- La organización de un evento importante, con un fuerte impacto en la ciudad.
- La búsqueda de una mejora continua con la introducción de mejoras permanentes a pesar de que las condiciones actuales se considerasen óptimas y no se percibiesen problemas de importancia.
- La superación de una situación de crisis generalizada que ha generado un considerable deterioro de la competitividad de la ciudad mediante medidas de transformación radical.
- La acción por mimesis ante actuaciones exitosas de otras ciudades que les han hecho más competitivas.
- El alcanzar una coordinación óptima entre iniciativas de actuaciones que se ponen en marcha sobre un mismo territorio aprovechando las sinergias y disolviendo las situaciones de conflicto.

- La búsqueda de la colaboración y la participación de la sociedad civil en el diseño de la visión de futuro de la ciudad.

Otras posibles causas de carácter particular mencionadas como detonadoras de un plan estratégico, serían:

- La elaboración de un Plan General de Ordenación Urbana.
- La mejora de la imagen de la ciudad.
- El diseño y ejecución del Programa Urban de la UE.
- La captación de financiación para proyectos de desarrollo.
- La nueva organización territorial.
- Un posible pacto de gobierno.

En el caso español, se puede añadir una causa adicional que, de manera indirecta, también contribuyó a la emersión de la planificación estratégica urbana, y fue la superación de la etapa asistencial y de provisión de equipamientos que comenzó en 1979 en el ámbito local. Los planes estratégicos contribuyeron al inicio de una nueva etapa en los ayuntamientos. Se inicia una etapa de gobierno local frente a la etapa de mero ejercicio de administración que tenía como fin responder a las necesidades más urgentes y con la que comenzaron los ayuntamientos su andadura democrática.

En España, el primer Plan Estratégico de un municipio diseñado con una metodología participativa fue el de Barcelona en 1988, con ocasión de las actividades y proyectos para los Juegos Olímpicos. El 20 de abril de ese año, se presentó el documento que concretó el proyecto de llevar a cabo un plan estratégico, se titulaba: *“Plan Estratégico de Barcelona en la perspectiva del año 2000: el desarrollo económico y social de*

*Barcelona*". En Cataluña, por el "efecto contagio", fue la zona en la que más se extendieron los planes estratégicos territoriales. En 2001, el *"Inventario de Planes Estratégicos de Ciudades y Territorios"*<sup>3</sup>, recopilaba 24 planes estratégicos en la Comunidad de Cataluña, seguida de Andalucía con 18 y del País Vasco con 14. En total, se contabilizaron 96 planes estratégicos en España. En Andalucía, será en 1992 con el diseño del Primer Plan Estratégico de Córdoba y en 1993 con la puesta en marcha el Primer Plan Estratégico de Málaga, cuando se inicia el camino de la planificación estratégica urbana.

Desde la aparición de los planes estratégicos en España y hasta la actualidad, se pueden identificar cuatro etapas diferenciadas en el desarrollo cronológico de la planificación estratégica, teniendo como referencia *el Inventario de Planes Estratégicos Urbanos y Territoriales*, citado anteriormente:

*1. Etapa inicial: Años 80<sup>4</sup>.*

Esta fase comprende la puesta en marcha de los planes pioneros en España y que sirvieron de modelo al resto de planes:

- Primer Plan Estratégico de Barcelona (1988).
- Plan promovido por la Asociación Bilbao Metrópoli 30 (1989).

*2. Etapa intermedia: años 90.*

Esta es la época de mayor impulso estratégico, por el llamado "efecto contagio". En total, en estos años se iniciaron 48 planes. Siendo los más destacados:

- Primer Plan Estratégico de Córdoba (1992).

---

<sup>3</sup> Inventario realizado por la Asociación para el Desarrollo Estratégico de Zaragoza y su Área de Influencia (*Ebrópolis*). Actualmente ésta Asociación está revisando el citado inventario de planes estratégicos urbanos de España. No se conoce la existencia de otros inventarios de este tipo.

<sup>4</sup> NOTA: entre paréntesis aparece el año de la aprobación de los distintos planes estratégicos y no el de su puesta en marcha.



- **Primer Plan Estratégico de Málaga (1996).**
- II Plan Estratégico de Barcelona (1994).
- Primer Plan Estratégico de Valencia (1995).
- Plan Estratégico de la Mancomunidad del Bajo Guadalquivir (1999).
- Primer Plan Estratégico de Zaragoza (1998).
- III Plan Estratégico de Barcelona (1999).

### *3. Etapa de desarrollo: Primera década del siglo XXI.*

Esta fase, en la evolución de la planificación estratégica corresponde a la consolidación de estos tipos de planes tanto por su contenido como por el desarrollo de su metodología. Los planes que se inician en esta fase, ya no son consecuencia del “*efecto contagio*” si no de un proceso de reflexión a la hora de tomar la decisión para su puesta en marcha. En el Inventario se contabilizaron dieciocho planes. Es la etapa a la que diferentes autores han llamado “*Planes de Segunda Generación*”<sup>5</sup>. Las numerosas iniciativas puestas en marcha en esta década, refleja la creciente necesidad experimentada por las ciudades de implicar a la sociedad civil en el diseño de sus objetivos a largo plazo.

---

<sup>5</sup> Para Pascual (2007) estos planes se conciben como “*aquellos que tienen como finalidad desarrollar la gobernanza democrática local, y más concretamente, la gestión relacional*”. Por “*gestión relacional o gestión de redes*”, entiende el autor (2009) que se trata del “*tipo de gestión pública que llevan a cabo los gobiernos territoriales para incrementar la intensidad, calidad y diversidad de las interacciones entre los actores económicos, sociales e institucionales y los distintos sectores de la ciudadanía para mejorar la creatividad, la confianza, la colaboración y la cultura emprendedora y la acción cívica del conjunto de la ciudadanía, para conseguir colectivamente y de manera compartida y cooperadora un mayor desarrollo urbano*”.

Se destacan entre otros:

- Primer Plan Estratégico de la Provincia de Jaén (2000).
- Plan Estratégico de San Sebastián (2001).
- Primer Plan Estratégico Sevilla (2003).
- II Plan Estratégico de Córdoba (2003).
- Primer Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona (2003).
- Plan Estratégico de Jerez de la Frontera (2004).
- Plan Estratégico de Antequera y su comarca (2006).
- **II Plan Estratégico de Málaga (2006).**
- II Plan Estratégico de Zaragoza y su entorno (2006).

#### *4. Etapa actual: Segunda década del siglo XXI.*

Esta época junto a los años finales de la etapa anterior, coincide con los momentos de crisis económica, reflejados en la falta de impulso de políticas públicas, incluidos los planes estratégicos cuyo fin es el desarrollo urbano en un horizonte temporal; mientras que las políticas actuales intentan resolver las situaciones más inmediatas. No obstante, en esta década se han iniciado algunos planes como son:

- II Plan Estratégico Sevilla 2020<sup>6</sup>
- Plan Estratégico de Alcalá La Real

Desde el punto de vista temporal, y una vez reseñada la evolución cronológica de la planificación urbana en España, la selección de los planes estratégicos a analizar-el I y el II Plan Estratégico de Málaga- responde principalmente al hecho de ser planes consolidados por su trayectoria que cuentan con su correspondiente evaluación.

***A) Contextualización de la planificación estratégica urbana de Málaga: desde los orígenes hasta la actualidad.***

Los planes estratégicos de Málaga son planes que han tenido una vigencia real, es decir, se han implementado. Son planes que se han ejecutado y por tanto han desarrollado una estrategia territorial, superando tanto el “*efecto contagio*” que se generó entre las ciudades en los inicios de la planificación en España, como el hecho de no ser fruto de un “*capricho político*” ni consecuencia de una “*moda planificadora*” a la que sucumbieron diferentes territorios al calor de la popularidad que a partir de la década de los noventa adquirió la planificación estratégica urbana.

En este sentido, el primer Plan Estratégico de Málaga comenzó su elaboración en julio de 1993, gobernando en la ciudad un regidor perteneciente al Partido Socialista Obrero Español, Pedro Aparicio, siendo aprobado en 1996 bajo el gobierno del Partido Popular mientras era alcaldesa Celia Villalobos. El segundo Plan se aprobó en el año 2006, siendo alcalde de la ciudad, Francisco de la Torre, también perteneciente al mismo partido que su predecesora. La continuidad en este tipo de planificación demuestra de esta manera, la confianza que se tiene en su validez y la credibilidad que presenta. En definitiva, los distintos líderes políticos mostraron una voluntad política

---

<sup>6</sup> NOTA: El II Plan Estratégico de Sevilla se aprobó en enero de 2011. No se ha implementado.

clara y sólida respecto a los planes estratégicos desarrollados en Málaga, situando a la ciudad de Málaga en la vanguardia del desarrollo estratégico europeo.

La planificación estratégica en Málaga se inició a principios de la década de los noventa del siglo pasado, tal y como se ha comentado, concretándose la iniciativa con la presentación del primer plan estratégico en 1996<sup>7</sup>, que definía un modelo de ciudad con cuatro líneas estratégicas centrales y una transversal, ciudad educadora y formadora, y con 200 proyectos que tenían como fin ilusionante, la transformación de la ciudad. Su objetivo central era *“una ciudad metropolitana de alcance mediterráneo, metrópoli de alta calidad de vida y respeto medioambiental, capital económica y tecnológica de Andalucía, capital turística y de ocio europea”*.

La evaluación de la ejecución del Plan, se presentó en marzo de 2001 con un balance positivo pero, tal y como indican sus autores, *“subsistían numerosas actuaciones pendientes de materialización, tanto entre las ya programadas como entre las que eran necesarias al hilo de las nuevas necesidades económicas y sociales”*. En este contexto, y desde el patronato de la Fundación CIEDES<sup>8</sup> se inició un proceso de reflexión a finales de 2001 sobre el modelo de ciudad recogido en el primer plan, comprobándose que existían una serie de variables que no estaban suficientemente desarrolladas y que se convertían en elementos clave en el siglo XXI, como son: la realidad metropolitana, los efectos de la globalización y las nuevas tecnologías y la velocidad de los cambios en el entorno. Consecuencia de este debate, se concluyó la adaptación del primer plan que permitiera por un lado, relanzar las actuaciones previstas en el mismo, y por otro, responder a los nuevos desafíos que se estaban planteando. Se desarrollaron los trabajos de redacción del II Plan Estratégico de la ciudad de Málaga, que finalizó en 2006. El horizonte temporal fijado de incidencia de este Plan fue el año 2010.

---

<sup>7</sup> El libro del I Plan Estratégico de Málaga se tituló: *“la aventura de diseñar el propio destino: Plan Estratégico de Málaga”*.

<sup>8</sup> La Fundación CIEDES (Centro de Investigaciones Estratégicas y de Desarrollo Económico y Social) se creó en 1994, por las principales instituciones y entidades malagueñas, representantes de los agentes sociales, económicos y políticos de la ciudad, con el fin de constituir una entidad pionera en España que se dedicase a la planificación estratégica en Málaga. Y con su trabajo se ha contribuido a la elaboración, aprobación y posterior seguimiento de los procesos de planificación estratégica.

El segundo plan, coincide con la redacción de distintos planes de escala regional, provincial y local<sup>9</sup>, que afectan al entorno urbano y a su diseño de futuro. Las características propias del Plan Estratégico, hacen de él un marco de referencia para todos los planes de ordenación y de aquellas actuaciones que impacten en la ciudad. El objetivo central de este Plan se concreta en la visión de Málaga: *“Málaga como metrópoli abierta”*. Esta visión del modelo de ciudad gira en torno a cuatro ejes de reflexión sobre lo que debe ser la ciudad en el futuro:

- *Málaga, una metrópoli que mira al mar.*
- *Málaga de Picasso, cultural y atractiva.*
- *Málaga en la vanguardia de la nueva sociedad del conocimiento.*
- *Una ciudad renovada, para sus ciudadanos y visitantes.*

*“Metrópolis que mira al mar, la Málaga de Picasso, cultural y atractiva, en la vanguardia de la nueva sociedad del conocimiento, en definitiva, una ciudad renovada para sus ciudadanos y visitantes”.*

Se determinaron diez proyectos estrella, dos de ellos de carácter transversal. En 2010, el Patronato de la Fundación CIEDES presentó un documento de reformulación del II Plan Estratégico, dado que se diseñó en un escenario de crecimiento económico sostenido distante del existente en el citado año. Este documento recogía las conclusiones de los trabajos realizados con el Patronato de la Fundación CIEDES, expertos, profesionales y sociedad civil, en torno a la necesidad de adaptación del II plan a los tiempos de crisis en el momento de revisión del mismo. El resultado fue un documento, vigente en la actualidad, en el que se incluían las propuestas concretas de reformulación de los proyectos estrella del segundo Plan, así como los modelos de gestión para algunas actuaciones que se consideraban urgentes en su ejecución. El horizonte temporal establecido fue el 2020.

---

<sup>9</sup> Se trata de los siguientes planes: Plan Subregional de Ordenación de la Aglomeración Urbana de Málaga (POT), el Plan Provincial de Desarrollo Estratégico (MADECA10) y el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU).

### **1.2.2. Definición del ámbito espacial en relación a la planificación estratégica urbana.**

Desde el punto de vista de la selección de las estrategias territoriales a analizar, ha sido determinante una de las investigaciones que han servido de punto de partida para este trabajo, se trata del estudio que Huete y Navarro (2010) realizaron bajo el título ***“El análisis de la lógica del desarrollo territorial a través de sus procesos de planificación estratégica territorial. Propuesta metodológica y aplicación en Andalucía”***, y por el que se analiza la *“lógica”* que orienta a los participantes en el proceso de planificación estratégica desarrollado en diferentes municipios de Andalucía.

En dicho estudio, se parte de entender los planes estratégicos de un territorio como una metodología explícita mediante la cual los actores socio-económicos del territorio pueden analizar las posibilidades de fomento de los procesos de desarrollo y diseñar actuaciones al respecto. Este trabajo tiene por objetivo realizar una propuesta metodológica que permita reconstruir y conocer la *“lógica”* que los actores participantes en los procesos de planificación estratégica promueven en relación al desarrollo local-territorial. Para ello se aplicó la metodología propuesta a 32 procesos de planificación estratégica desarrollados en Andalucía con el único objetivo de validarla, más allá del análisis de las propias estrategias.

Los resultados de aplicar la metodología propuesta presentan tres lógicas básicas de desarrollo del territorio:

#### ***a) La estrategia territorial basada en el modelo canónico de desarrollo endógeno.***

Este modelo lógico se fundamenta en un diagnóstico basado en la dinámica económica como principal punto desfavorable así como en líneas de actuación dedicadas a la potenciación de recursos endógenos de carácter económico, de capital social y junto a medidas a mejorar la cualificación del mercado de trabajo. Esta iniciativa es propia de conjuntos de municipios de tamaño reducido que se encuentran en zonas rurales.

*b) La estrategia territorial orientada a la articulación territorial de municipios cercanos.*

Esta estrategia de desarrollo hace de la dinámica demográfica su principal área desfavorable. Será la existencia de equipamientos y servicios de bienestar un recurso para el desarrollo local. Las líneas del desarrollo local son la potenciación de estos servicios y la mejora en las infraestructuras de comunicación. Esta estrategia es propia de ciudades medias que cuentan con ciertos servicios y actúan como “cabecera de comarca”, y hacen de su sector terciario y, en particular, de los servicios públicos, su estrategia de desarrollo.

*c) La estrategia territorial basada en la incentivación de la sociedad de la información y en la creación de tejido intergubernamental.*

Esta estrategia de desarrollo se orienta a la conectividad exterior para conseguir y transmitir información y/o recursos del exterior. La estrategia está orientada a la búsqueda de apoyo exterior. Es propia de municipios que se acogen a programas de desarrollo rural, haciendo de la oportunidad que supone el entorno intergubernamental su gran baza de desarrollo.

Este análisis que proponen, genera conocimiento en cuanto a territorios andaluces que han tenido que elaborar un plan estratégico bajo marcos institucionales como han sido las iniciativas PRODER, LEADER I Y LEADER II o Agendas Locales 21 principalmente, siendo la mayoría de los planes analizados de municipios de tamaño medio o de iniciativas en las que se articulan municipios pequeños alrededor de otros de mayor tamaño, en los que se desarrollaban esos marcos institucionales, por lo que las estrategias resultantes una vez aplicada la metodología a validar, aportaban poca información sobre cómo se habían desarrollado en municipios de mayor tamaño, resultando interesante observar cómo se podía plantear el análisis de la estrategia de una ciudad de un tamaño considerable, teniendo en cuenta que el mundo en que vivimos es el de las ciudades, esto nos empujó a analizar un territorio de 549.135 habitantes en 1996 y de 560.631 en 2006.

El otro aspecto que nos resultó atractivo de este estudio, y que también incidió en la decisión de analizar la experiencia de Málaga, fue el planteamiento de un concepto que resultaba determinante para explicar la lógica del desarrollo local: *el “espacio estratégico”*.

De los estudios, libros, artículos e investigaciones relacionadas con la planificación estratégica urbana y que se comentarán detalladamente en el transcurso de la investigación, es en el trabajo de Huete y Navarro (2010) dónde aparece y se explica este concepto, entendiéndolo como el resultado de la unión entre las áreas de mejora (las zonas de los puntos débiles y amenazas que ha de enfrentar un territorio) y las áreas favorables (las zonas de los puntos fuertes y de las oportunidades). El análisis conjunto y comparativo de ambas áreas generaría ese espacio necesario para que los actores puedan establecer sus estrategias de desarrollo.

***B) El “espacio estratégico” de los planes estratégicos urbanos de Málaga.***

<b>ESPACIO ESTRATÉGICO DEL PRIMER PLAN DE MÁLAGA</b>			
<b>Áreas de Mejora</b>		<b>Áreas Favorables</b>	
Debilidades	Amenazas	Fortalezas	Oportunidades
<b>TERRITORIO</b>			
Situación periférica en los tres ejes de desarrollo de posible conexión.	Saturación de las ciudades como macrosistemas.	Avance sustancial en la accesibilidad con el resto de la región por las nuevas obras de infraestructura viaria. Alta conectividad con las comarcas occidentales.	Málaga puerto Frontera de la Unión Europea.
Marginación en la implantación de infraestructuras de transporte de alta	Fuerte mecanización de las actividades portuarias y disminución de los trámites documentarios	Málaga, vértice de los ejes de desarrollo europeo. Dotación de infraestructuras de	Utilización creciente de energías alternativas (renovables).



velocidad y de conexión europea		comunicación de gran escala (Puerto, Aeropuerto)	
Déficit importante de viviendas	Mar Mediterráneo con elevados niveles de contaminación.	Recuperación de la conectividad ferroviaria básica y por carretera con el centro de la Península.	Utilización de sistemas de información geográfica para la planificación de obras y proyectos de infraestructuras y elaboración de censos.
Fragilidad de los ejes viarios interiores en la ciudad.	Falta de coordinación urbanística entre municipios.	Situación privilegiada respecto al Magreb, importante área económica potencial.	
Escasa implantación y utilización del sistema de transporte público urbano	La no concreción formal del modelo de Área Metropolitana.	Extensión de las telecomunicaciones a las empresas con el P.T.A.	Desarrollo de las comunicaciones por satélites y de las redes basada en VSAT, de especial interés para las corporaciones de mayor tamaño y las que tienen una fuerte presencia internacional.
Dispersión urbana y estructura polinucleada de la ciudad que dificultad alcanzar su centralidad potencial	Nuevas áreas de turbulencias y conflictos étnicos, raciales, religiosos y fundamentalismo.		Su posición central en el Arco Alboránico –mayor ciudad mayor en su área de expansión y de un mercado de 6 millones de personas-.
Contaminación de las aguas litorales por residuos industriales, aguas fecales y limpieza de buques.	Su carácter de ciudad ribereña de un mar con potenciales limitaciones medio ambientales y de estrecha franja urbana, la expone a peligros y catástrofes naturales a medio y largo plazo.	El sistema costero.	Implantación de sistemas de telecontrol y telealarma para prevenir incendios, evitar desastres naturales y para mejorar la seguridad de los ciudadanos.
Déficit forestal en el cinturón de la ciudad y reducido ratio de superficie verde por habitante	Debido a su latitud, Málaga está bajo el eventual riesgo de desertificación.	El clima.	El entorno medioambiental y el compromiso urbano por el medio ambiente (amplio consenso en Carta Verde/Agenda 21) permite a

			Málaga ser referencia de foros y eventuales centros internacionales (eje, UICN).
Descenso del nivel, y posible sobreexplotación, de los acuíferos y baja calidad del agua potable.		Excepcionales condiciones del medio ambiente natural (riqueza biológica y botánica).	
Elevados niveles de ruido		Tamaño medio de la ciudad, a escala europea y reducido peso de la industria lo que implica pocos efectos contaminantes.	Desarrollo del teletrabajo, evitando desplazamientos y procurando una vida racional
Bajo nivel de concienciación y cultura medioambiental del ciudadano medio.			Fuerte preocupación por el medio ambiente con medidas coercitivas sobre los posibles agentes contaminantes y con el desarrollo de gran número de asociaciones no gubernamentales dirigidas a la protección de la naturaleza
Débil conectividad con las comarcas orientales.		Puesta en marcha de planes de diferente escala, complementarios y con fuerte incidencia en la ciudad (PGOU, PE etc).	Puesta en funcionamiento del Plan Intermodal del Transporte.
<b>ECONOMÍA</b>			
Falta de estrategia sectorial y de ciudad de frente al mercado exterior.	Competencia de los nuevos países industrializados y los del Este de Europa.	El Aeropuerto ( el tercero peninsular).	Globalización de la economía y de los mercados.
Tejido industrial débil para absorber a los recién titulados.	Escasa articulación y reducido peso del sector industrial.	Localización del Parque Tecnológico de Andalucía.	Aparición de sectores emergentes dentro de los servicios y declive de actividades industriales y

			agrícolas clásicas.
Débil relación entre los sectores tradicionales y el P.T.A.	Implantación de grandes factorías sin repercusión significativa en el tejido industrial.	Relativa especialización de la industria. Agroalimentarias, textil, núcleo de electrónica y telecomunicaciones.	Grandes posibilidades de desarrollo para las soluciones multimedia (empresas, enseñanza etc)
Escasez de infraestructuras de telecomunicaciones	Elevada utilización de acceso y transmisión de información como herramienta imprescindible para la competitividad empresarial.	Actividad universitaria e implantación de escuelas de español para extranjeros.	El PTA como difusor de tecnologías en la PYME malagueña tradicional.
Baja cualificación de los recursos humanos	Elevada tasa de población activa.	Fuerte relación de interdependencia entre el sector de la construcción y el turismo.	
Ausencia de elementos singulares y de arrastre de la imagen de la ciudad. Imagen no turística sino administrativa y residencial.	Deslocalización industrial	Capital de la Costa del Sol. Importante demanda turística potencial.	La consolidación de la capital de la Costa del Sol, destino sobradamente conocido de la primera industria del mundo en términos de producción y empleo.
La oferta de productos financieros innovadores adecuados a las necesidades de la demanda.		Ubicación de la sede social de Unicaja, primera entidad financiera regional.	La ubicación de entidades financieras en la ciudad incluida la sede central de Unicaja, como presencia efectiva de la CECA, presenta la posibilidad de estar mejor posicionada ante los mercados financieros internacionales cuyos movimientos superan con creces los de mercancías.
Escasa valoración del turismo y de su importancia	Falta de oferta hotelera y salas de congresos en la capital	Ciudad histórica con playas urbanas.	La consolidación de la capital de la Costa del Sol, destino sobradamente conocido de la

económica por parte de la población y la administración en general.			primera industria del mundo en términos de producción y empleo.
SOCIEDAD			
Dificultad de mantener el equilibrio de calidad de servicio/evolución de la población.	Saturación de la ciudad como sistema: surgimiento de diseconomías urbanas: saneamiento integral, transporte público.	Tamaño de población.	La variedad de orígenes de su población y el cosmopolitismo proveniente de la Costa del Sol, permeabiliza su sociedad hacia nuevas tendencias en manifestaciones artísticas y de filosofía vital.
Niveles de servicios urbanos inferiores en barrios no centrales.	Mayor valoración de la calidad de los productos y búsqueda de ofertas específicas de acuerdo con demandas personales, lo que incrementará la oferta de servicios a la medida.	Expansión de la ciudad a su Área Metropolitana.	
Abandono prematuro de los estudios y fracaso escolar importante en los primeros niveles educativos.	Aumento del sector público en materia de educación, obligado en parte por la desaparición de muchas pequeñas empresas.		
Alto nivel de desempleo. Población en paro poco cualificada. Altos niveles de economía sumergida.	Formación permanente de los ciudadanos, con especial dedicación a las áreas de idiomas y de informática de usuario y con la utilización de nuevos medios: tele-enseñanza, enseñanza asistida por ordenador etc.	Mejora sensible de la cualificación del mercado de trabajo local en los últimos cinco años.	Mercado laboral demanda perfiles polivalentes y multidisciplinares en detrimento de los especialistas aunque también se valorarán los conocimientos sobre técnicas específicas.
Tasa de actividad inferior a la media española y ésta muy por debajo de la europea.		Alto número de universitarios.	Mayor conocimiento de las necesidades de los ciudadanos, nuevas formas de contacto y mayor concreción en las ayudas a

			los agentes empresariales.
Universidad con un número limitado de titulaciones para el tamaño poblacional de referencia.		Apertura creciente de la Universidad al exterior en base al número de contratos, convenios y participación en programas nacionales y comunitarios de investigación y de intercambio docente.	
Tejido productivo local débil para absorber a los recién titulados. El desempleo elevado conduce a la marginación. Alto índice de delincuencia y drogadicción.	Una débil respuesta a las tendencias de la demanda turística hacia el ocio productivo y el turismo cultural hará que se limite la capacidad de Málaga como destino turístico.	Mejora sensible de la cualificación del mercado de trabajo local en los últimos cinco años.	La existencia del PTA como instrumento introductor y divulgador para el gran público de los impactos de las nuevas tecnologías en la vida cotidiana evitando sus efectos perversos.
Ausencia de una industria e imagen culturales propias. Falta de hábitos de consumo de cultura.	La globalización de las costumbres y la cultura de lo efímero pueden deteriorar las fuertes raíces de las tradiciones culturales malagueñas.	Estructura de asociacionistas muy fuertes en número e influencia.	La adaptación a los cambios de una sociedad cosmopolita siempre presente, sitúa a Málaga en una situación de ventaja para competir en un mercado globalizado.
	Mantenimiento de la tendencia migratoria de ciudadanos del Magreb y de Latinoamérica provocando problemas de adaptación social.	Altos niveles de tolerancia	La variedad de orígenes de su población y el cosmopolitismo proveniente de la Costa del Sol, permeabiliza su sociedad hacia nuevas tendencias en manifestaciones artísticas y de filosofía vital.

<b>ESPACIO ESTRATÉGICO DEL SEGUNDO PLAN DE MÁLAGA</b>	
<b>Áreas de Mejora</b>	<b>Áreas Favorables</b>
<b>TERRITORIO: COMUNICACIONES Y MEDIO AMBIENTE</b>	
Reducida participación del Puerto de Málaga en el contexto portuario nacional y regional.	El Puerto de Málaga es pujante en cuanto al tráfico de pasajeros
Caída experimentada desde 1999 del Aeropuerto de Málaga en el tráfico de mercancías en el conjunto nacional.	El Aeropuerto de Málaga destaca por su tráfico de pasajeros. Concentra algo más de la mitad de la mitad del tráfico de mercancías a nivel regional.
Los pasajeros de largo recorrido del transporte ferroviario se han reducido entre 1999 y 2004.	El principal tráfico de pasajeros por ferrocarril es de cercanías.
Predominio de la utilización del tráfico privado en la movilidad urbana y metropolitana.	Ha aumentado los usuarios del transporte público en los últimos años, con un dinamismo que supera el de las otras grandes ciudades españolas.
La recogida selectiva de residuos sólidos urbanos aún no se equipara al resto de grandes ciudades.	Málaga es una de las ciudades con mayor dotación de zonas verdes por habitante tanto entre las ciudades andaluzas como de más de 100 mil habitantes como entre las grandes ciudades españolas. La calidad del aire es mejor que el de las otras capitales andaluzas, al igual que la presión sonora.
Falta de visión metropolitana en la ordenación de los usos del suelo.	
<b>ECONOMÍA</b>	
Las actividades empresariales en Málaga ciudad han crecido más moderadamente que en el resto del área metropolitana y la provincia entre 199 y 2003.	Málaga es la ciudad andaluza más dinámica desde el punto de vista de la actividad empresarial. Los sectores de la construcción y los servicios son los principales motores de la economía.
Málaga es la ciudad que más destaca de España por experimentar las tasas más elevadas de crecimiento en el precio de la vivienda.	El precio de la vivienda en Málaga es menor que el del resto de su área metropolitana, al contrario del resto de grandes ciudades españolas.
En el contexto de las capitales andaluzas, Málaga se sitúa entre las más caras, tras Sevilla y Granada.	La relación entre precio de la vivienda y salario sitúa a Málaga y Zaragoza como las grandes ciudades con una relación más favorable.
El nivel de renta es inferior al de las capitales andaluzas y las grandes ciudades españolas	El nivel de renta de Málaga con respecto al resto de ciudades españolas es el que ha experimentado mayor dinamismo entre 1998 y 2003.
La mayor parte de la capacidad hotelera de la	La actividad de restauración y bares en Málaga es la

provincia está fuera de la capital. Málaga en el contexto de las grandes ciudades españolas es la que ha perdido más cuota en actividades turísticas sobre el conjunto nacional.	que más ha incrementado en los últimos cinco años. Ninguna ciudad española con mayor tamaño ha obtenido este dinamismo en este periodo. En Málaga es de las grandes ciudades españolas donde más ha crecido la dotación de plazas hoteleras.
SOCIEDAD	
La ciudad, pese a su mayor crecimiento de población en los últimos años, ha perdido peso en el conjunto del área metropolitana, cuyos municipios han crecido más.	Málaga ha experimentado un crecimiento de la población superior al precedente con respecto a las ciudades españolas. Cuenta con un saldo migratorio positivo y un crecimiento vegetativo positivo continuado y de los más elevados entre las capitales andaluzas.
Crecimiento de la población metropolitana y su dispersión a lo largo del territorio.	Málaga cuenta con una población comparativamente más joven con respecto a la provincia y la región. Málaga es tras Almería, la capital con mayor porcentaje de ciudadanos extranjero, de los que más de la cuarta parte procede de otros países europeos.
El nivel de instrucción de la población de Málaga es inferior al de la mayoría de las capitales andaluzas.	La diferencia entre el nivel formativo de hombres y de mujeres se ha ido acortando conforme se ha incrementado el nivel de instrucción, de forma que entre la población malagueña con titulación universitaria es casi inexistente y la menor en el contexto de las capitales andaluzas. El nivel de instrucción de la población femenina de Málaga es superior a la mayoría de las capitales de la región.
En el nivel de instrucción de la población ocupada, el peso de la población universitaria en este colectivo es el más bajo de las capitales andaluzas.	
Las tasas de actividad total por sexo en el caso de Málaga ciudad, no supera las de la provincia ni el área metropolitana.	Málaga y Almería presenta las tasas de actividad y por sexo más elevadas en el contexto de las capitales andaluzas, por encima de la media regional y andaluza.
La tasa de paro de Málaga ciudad es superior a la de la provincia. En el caso de las grandes ciudades españolas, sólo Sevilla presenta una tasa más alta.	
Málaga y Almería son las capitales andaluzas con menor porcentaje de población ocupada con contratos fijos. En Málaga la temporalidad se eleva al 92% de los contratos	La contratación se ha incrementado en Málaga entre 2000 y 2004, aunque gran parte de este crecimiento han sido contratos temporales.
La actividad de las bibliotecas de la ciudad es escasa	La creación del Museo Picasso y el CAC de Málaga,

en comparación con el resto de capitales andaluzas.	ha impulsado la actividad y demanda cultural de la ciudad, destacando asimismo el incremento de visitas a la catedral.
	En los últimos diez años, se ha triplicado el número de asociaciones en la ciudad de Málaga, destacando la creación de asociaciones deportivas y de cooperación social.
Falta de adecuación de los servicios públicos locales y metropolitanos a la creciente demanda poblacional.	Renovación del papel del sector público como agente promotor y articulador de la sociedad y no sólo como proveedor de servicios.



### **1.3. JUSTIFICACIÓN: La elección del tema a investigar.**

En la elección del tema así como en el planteamiento de la hipótesis de este trabajo han influido diferentes líneas de investigación, argumentaciones teóricas e ideas desde distintas visiones explicativas que han servido como punto de partida para posteriores reflexiones y análisis en relación tanto con la Teoría de la Gobernanza como con la Planificación Estratégica Urbana.

En relación a la Teoría de la Gobernanza y la Ciencia Política, y siendo tan profusas, profundas y enriquecedoras las referencias bibliográficas estudiadas, han sido bastantes las ideas que nos han resultado significativas, originales y determinantes en relación a nuestra búsqueda de respuestas respecto al tema a investigar, destacando entre otros argumentos los siguientes:

- ***Los procesos de gobernanza local están condicionados por el tipo de asunto o política pública que se considere (Navarro, 2008). Sugiriéndonos:***

*¿El gobierno local desarrollará estrategias diferentes a tenor del asunto o política que se trate?.*

*¿En qué medida la colaboración entre el gobierno municipal y los actores está presente en los procesos de elaboración y ejecución de políticas públicas?.*

***La importancia de la política pública en la que se constituye la coalición de gobernanza ¿es tan determinante como son las condiciones socio-económicas locales en el marco de los procesos de globalización, la mayor o menor complejidad del marco institucional o la propia dinámica política local?***

***¿Qué elementos condicionan el asunto de la política pública? El nivel de fragmentación- el grado en que el municipio no es la única administración que posee capacidades institucionales de actuación sobre la política- pues a mayor fragmentación, mayor grado de intensidad de los procesos de gobernanza. Y a su vez, por el tipo de bien que se provea a través de cada***

*política pública: si son iniciativas de desarrollo local, la red será más densa; si son de carácter redistributivo, el nivel de interacción será menor así como las coaliciones intergubernamentales y, si son políticas regulativas, habrá un mayor grado de interacción con protagonismo de las asociaciones.*

*La naturaleza del asunto especifica la relación de interdependencia que establece el municipio con su entorno, orientando sus procesos de interacción de forma preferencial hacia diferentes actores en atención a su adecuación con respecto a la iniciativa a desarrollar, y derivada de los recursos principales que posee<sup>10</sup>.*

*La propuesta de una unidad de análisis para los procesos de gobernanza se derivaría de la existencia de **“dominios políticos locales”**, entendidos como esferas de actividad socio-políticas específicas en relación a asuntos o ámbitos de las políticas locales concretas. Esa unidad de análisis estará **basada en la interdependencia entre el municipio y los actores y esta relación de interdependencia está limitada por los recursos sobre los que se establece, y aquellos por la política pública que se trate.***

- ***Surgen nuevos escenarios que se configuran mediante lógicas relacionales: los actores dejan de operar en función de subordinaciones formales y contribuyen a articular vías deliberativas de resolución de conflictos (Ibarra, Gomà y Martí 2002). ¿Cómo se configuran los nuevos escenarios de “governance”? ¿Cómo se caracterizan?***

*Son escenarios dónde se expresan valores y concepciones políticas en conflicto. Las formas de acción colectiva ganan en pluralismo y heterogeneidad. Se presenta un nuevo complejo entramado institucional, con nuevos equilibrios territoriales de poder.*

*Se trata de escenarios poblados por redes horizontales, complejas, proyectados hacia temáticas emergentes, y configurados en múltiples niveles territoriales.*

---

<sup>10</sup> Esta idea se complementa con la expuesta con posterioridad en el texto de Klijn (1996), respecto a que “las redes de políticas públicas forman el contexto en el que se desarrollan los procesos políticos”.

*La gestión y el liderazgo público de redes facilita la aparición de la pregunta acerca de **¿cómo se puede dirigir una red de actores en un espacio de “governance”, de regulación de conflicto social?** La dirección de la red de actores como espacio de governance, de regulación de conflicto social, debe hacerse desde la gestión de las interacciones internas y desde la gestión de la estructura de la red.*

***La gestión de las interacciones internas** supone: activar la red, fortalecer la densidad relacional, y promover la intermediación.*

***La gestión de la estructura de la red** supone: actuar sobre la configuración básica de la red, sobre las distribuciones de poder y sobre los valores y percepciones.*

***¿Cómo se entiende la “governance” desde el punto de vista del capital social y la innovación democrática?** Como la gestión de redes desde el liderazgo de lo público y la apertura de esas redes hacia la ciudadanía y el tejido social, a partir de instrumentos de innovación participativa y con finalidades de fortalecimiento de capital social.*

***¿Cómo se entiende la red de “governance” desde un punto de vista político?** Como estructura de oportunidades políticas, es decir, como un conjunto de dimensiones de entramado político que proporcionan incentivos para que se desarrolle un proceso movilizador.*

*El análisis de marcos en un contexto de governance, **son la red crítica y la producción simbólica**. Es decir, la generación de imaginarios y universos simbólicos, con capacidad para cohesionar la acción colectiva y de orientarla hacia la consecución de objetivos.*

***En cuanto a las estrategias organizativas** y el repertorio de prácticas, destacar las comunidades, las redes y las coaliciones promotoras.*

- **¿Cómo se ha pasado del Estado-Nación al gobierno a través de la Red? (Brugué, Gomá y Subirats 2003).** Se ha pasado ante la complejidad social existente, ésta se proyecta en el proceso de elaboración de una política pública, desarrollándose el modelo de governance.

*Las redes de múltiples actores interdependientes, con relaciones más o menos conflictivas o de consenso y con distribuciones más o menos asimétricas de poder, se convierten en los nuevos espacios predominantes de regulación social, de governance.*

**Cómo entender las redes de actores ¿cómo simple metáforas descriptivas de los procesos de gobierno como pensaba Dowding (1995 y 2001) entre otros?** Para estos autores como para Marsh (2000), las redes de actores no son simple metáforas son variables independientes, es decir, son factores con capacidad explicativa sobre los contenidos y los rendimientos de las políticas, junto a otras variables explicativas de corte más estructural.

*¿Cuáles son las características de la red de governance? Se define la red a partir de tres características: por la no existencia de un centro jerárquico; por la interdependencia de los actores; y por la institucionalización mediante las interacciones estables entre los actores.*

- **¿El Estado ha perdido de manera significativa su capacidad para gobernar? (Peters, 2007).** El rol de Estado y del Gobierno en el proceso de gobernar de manera convencional, ha perdido de manera significativa su capacidad para gobernar y por tanto, es necesario proporcionar alternativas que permitan dar una dirección efectiva a la economía y la sociedad. **¿Es por tanto, la gobernanza, un gobierno alternativo al gobierno tradicional, ante el agotamiento de éste?** La gobernanza es entendida como una meta que direcciona la actividad, que requiere instrumentos para identificar lo que la sociedad desea que se haga, y luego, examinar los medios para alcanzar las metas colectivas.

*La gobernanza requiere de mecanismos que permitan resolver los conflictos de intereses que son inherentes -a la diversidad de metas que persiguen los actores individuales- y por la naturaleza colectiva de este proceso; hecho que a su vez puede devolver al gobierno y al Estado una posición más central en la acción de gobernar (al disponer de normas y leyes que facilitan el proceso).*

***¿Es posible la gobernanza sin el involucramiento del Estado?*** Al ser entendidos estos, como gobiernos que se caracterizan por su excesiva burocracia y por ser incapaces de tomar decisiones efectivas para sus sociedades, se ha de considerar que ***los gobiernos nunca han actuado con la autonomía que se presume tuvieron alguna vez, y que el Estado es el que cuenta con la legitimidad frente a las organizaciones participes de la sociedad civil para actuar más allá del deterioro del respeto con el que la ciudadanía mira a su gobierno antes los casos de corrupción e incompetencia.***

***¿Qué rol desempeña el Estado?*** Ante la idea de la impotencia del Estado en el mercado internacional, desde un punto de vista analítico, ***el Estado es un actor crucial en el mundo globalizado***, pues el mercado internacional ejerce su poder de manera poco responsable tanto en relación con la ciudadanía como con los negocios de un país y es el Estado el que ha de comprometerse a controlar las influencias y las consecuencias negativas del mercado.

*El Estado, ante los cambios que ocurren en el entorno, muestra una gran incapacidad para responder a los mismos con efectividad por su propia burocratización y su complejidad en la toma de decisiones. No obstante, aun no siendo tan ágil como a la mayoría de la ciudadanía le gustaría, lo cierto es que han demostrado que sí pueden hacer frente a los cambios en el entorno. Las redes pueden perfectamente ser capaces de dirigirse a sí mismas con efectividad pero generalmente no son capaces de dirigir el entorno que va más allá de ellas mismas por lo que el Estado se convierte en la principal fuerza de gobernanza colectiva en la sociedad, en dónde se*

*producen los procesos de conciliación y de conformidad de unas redes con otras, de unos conjuntos de metas colectivas con otros presentes en la sociedad. El Estado es el único locus disponible cuando se trata de realizar una acción colectiva legítima.*

***¿Son las redes de las políticas públicas más democráticas que los métodos representativos utilizados normalmente por el Estado?*** *Las redes de las políticas públicas como mecanismo de gobernanza, se constituyen en estructuras deliberativas que logran una mayor participación en el proceso de gobernar, siendo por ello más democráticas. De la misma manera que los modos de gobernar “descentralizados” -como es la gobernanza multinivel- permiten lograr que intereses que quedarían excluidos tengan una mayor oportunidad de participar en el sector público.*

***¿Qué efectos “emergentes” en palabras de Boudon, resultan de este fenómeno?*** *la complejidad en los procesos de gobernanza conduce a que se privilegie a aquellas organizaciones con mayor claridad en sus metas y con mejores instrumentos para lograrlas. Las formas indirectas de participación son débiles y el Estado continúa siendo el locus central de las oportunidades para implementar una acción democrática en la gobernanza, que requiere de alguna forma de responsabilización y retroalimentación, pues los miembros de una red son capaces de gobernar para sus propios intereses, pero resulta dudosa su capacidad para hacerlo en función de intereses más generales, mientras que las instituciones formales del Estado están diseñadas para garantizar la responsabilidad de los que están en las estructuras.*

- **¿Qué son las redes de políticas públicas? (Erik-Hans Klijn, 1996).** Las redes forman el contexto en el que se desarrollan los procesos políticos. Y la Ciencia Política trata de analizar la relación entre el contexto y el proceso en la elaboración de las políticas públicas. Para Scharpf<sup>11</sup>: “la investigación en Ciencia Política debe ir orientada hacia las interacciones entre las organizaciones como a las relaciones estructurales entre ellas”.

**¿Qué teorías han influido en el enfoque de las redes políticas públicas?** la Teoría Interorganizacional (el Enfoque de la Organización Racional), donde las organizaciones son unidades con objetivos claros y con una estructura de autoridad clara que domina todos los procesos y decisiones de trabajo; la Teoría de la Contingencia, donde la organización depende de su entorno para su supervivencia; la Teoría Interorganizativa, aquella donde las organizaciones quieren alcanzar sus objetivos y deben de ajustar sus estrategias a las de otras organizaciones mediante acuerdos); y la Teoría de las comunidades políticas: **¿Tiende el poder a estar distribuido por igual en la sociedad, con grupos activos que cambian mucho de una decisión a la siguiente, o está concentrado en un grupo relativamente pequeño de actores que dominan la mayor parte de los procesos de decisión?**

Existe una correlación entre el concepto de “subsistemas” (el sistema de interacciones en su conjunto, sectores públicos y privados) y el concepto de “redes” (entendido como el patrón de relaciones entre actores).

**¿En qué aspectos hay que centrarse a la hora de analizar las redes?** Según Rhodes<sup>12</sup> para analizar las redes se ha de prestar atención a: los recursos que los actores disponen a su disposición, los sistemas de valores aplicados en una comunidad de política pública particular y las reglas de juego y las estrategias empíricas. Para Klijn Las investigaciones se han centrado en realizar mapas de las redes, pero no en como las redes evolucionan o son

---

<sup>11</sup> NOTA: La referencia bibliográfica a este autor aparece en el texto de Klijn, y es: Scharpf F.W. (1978): “Interorganizational policy studies: issues, concepts and perspectives”, en Hanf, K. I. y Scharpf F.W.: “Interorganizational policy making: limits to coordination and central control”. London, Sage.

<sup>12</sup> NOTA: La referencia bibliográfica a este autor aparece en el texto de Klijn, y es: Rhodes, R.A.W. y Marsh, D. (1992): “Policy Networks in British Government”. Oxford, Clarendon.

sustituidas, o cómo se forman las reglas en las redes, salvo las investigaciones de Ostrom.

- **¿Cómo se debe de intervenir en el espacio urbano? (Merinero, Huete y Muñoz, 2013).** La nueva forma de abordar los problemas de los barrios degradados o en crisis está relacionada no sólo con el contenido de las actuaciones, sino también con la forma en que dichas iniciativas se gestionan, especialmente en relación con el establecimiento de redes de colaboración entre actores públicos y sociedad civil; mediante, por tanto, el desarrollo de mecanismos de nueva gobernanza local. Se plantea el análisis de las políticas de regeneración urbana analizadas desde dos perspectivas: desde la dimensión sustantiva relacionada con el contenido y desde la dimensión procedimental relacionada con la forma en que las iniciativas se gestionan, centrándose en el establecimiento de mecanismos de colaboración entre actores de la administración local y con actores ajenos a la misma, con mecanismos de nueva gobernanza. La preguntas que se pretenden resolver son **¿cómo se gestionan las iniciativas de regeneración urbana en España? y ¿qué objetivos y forma de intervención en el territorio tienen las iniciativas de regeneración urbana?**.

En función del grado de cobertura de las actuaciones, así como del tipo de objetivo prioritario perseguido para el municipio, las iniciativas de regeneración urbana constituyen un contexto o estructura de oportunidades propicia para la participación de más o menos actores, así como el carácter de los mismos. Y a medida que las iniciativas alcancen una mayor cobertura política y territorial necesitarán de la colaboración o acuerdos con mayor número y diversidad de actores en el municipio, dando lugar a mayores niveles de nueva gobernanza en el municipio.

La existencia de una mayor pluralidad de áreas de política local estaría en relación con una mayor importancia de mecanismos de gobernanza de forma concreta, con actores de la sociedad local. A medida que se implicasen un mayor número de áreas de política local para el desarrollo de



*la iniciativa de regeneración urbana, se requeriría de la implicación y acuerdos con un mayor número y diversidad de actores de la sociedad local, así como otros niveles de gobierno con los que sería necesaria la colaboración para el desarrollo de la política local de regeneración urbana.*

***¿Cómo se relacionan las dimensiones sustantivas y procedimentales de una política de regeneración urbana?*** *Los mecanismos de nueva gobernanza local se dan con niveles de importancia diversos así como el tipo de actor con el que se establece la relación si atendemos al grado de cobertura política y el tipo de objetivo que se persigue para el municipio.*

En relación a la Planificación Estratégica Urbana, y tal y cómo se explica en el apartado siguiente respecto al caso español, las referencias bibliográficas en materia de planificación se han centrado en el plano metodológico, en proporcionar información sobre los componentes básicos que caracterizan a los planes estratégicos así como en los métodos y técnicas para elaborarlos y desarrollarlos. No obstante se aclara con posterioridad en el apartado citado que se han originado investigaciones diversas en fechas recientes, fruto ya de una evolución de la planificación estratégica urbana, siendo bastantes enriquecedoras todas ellas de cara a nuestra búsqueda de respuestas respecto al tema a investigar, dos de ellas aportan una serie de ideas que nos han ayudado a clarificar y posicionar nuestra investigación.

- ***¿Cuál es la lógica que los actores participantes en los procesos de planificación estratégica promueven en relación al desarrollo local-territorial? (Huete y Navarro, 2010)<sup>13</sup>.*** *El conocimiento de la lógica que orienta a los participantes en el proceso de planificación estratégica urbana está basado en entender a los planes estratégicos como una metodología explícita mediante la cual, los actores socio-económicos del territorio pueden analizar las posibilidades de fomentar los procesos de desarrollo y diseñar actuaciones al respecto. Existen diferentes lógicas básicas de*

---

<sup>13</sup> Esta investigación ha sido una de las pioneras en España, tras veintidós años de planificación estratégica de ciudades, al plantear una posible metodología de análisis de las estrategias de desarrollo de los territorios, aplicándole científicidad a la propia planificación. Por otra parte, en relación a esta investigación, ya se ha hecho referencia anteriormente.

*desarrollo del territorio, unas orientadas al desarrollo endógeno, otras a la articulación territorial de municipios cercanos y otras basadas en la incentivación de la sociedad de la información y en la creación de tejido intergubernamental.*

***¿En qué consiste la lógica de las estrategias de desarrollo local-territorial?***

*Las lógicas de desarrollo local-territorial son resultado de cierta combinación entre “el espacio estratégico” y “áreas estratégicas de actuación”. Se reconstruyen a partir de conocer el modo en que el diagnóstico de un territorio y las opciones estratégicas adoptadas son articulados por los actores participantes en el proceso.*

- ***¿Son los planes estratégicos instrumentos de gobernanza territorial? (González y Merinero 2013).*** *El plan estratégico como “instrumento de gobernanza” se ubica en términos analíticos en el ámbito de las políticas públicas, acompañando el policy making a lo largo de todas sus fases, ayudando a gestionar de un modo más o menos estructurado las relaciones entre los actores del territorio para definir de forma colectiva una agenda de desarrollo. Persiguen un doble objetivo: articular una red de actores y establecer una estrategia de desarrollo del territorio.*

***¿Cómo se analizan los planes estratégicos entendidos como instrumentos de gobernanza territorial?*** *Mediante la relación de las dimensiones de la planificación estratégica de movilización, interacción y transformación con las dimensiones de la gobernanza territorial de inclusión, integración e innovación del sistema en el que tiene lugar el proceso de planificación estratégica, y desde la perspectiva del debate de la legitimidad de las políticas públicas, que puede abordarse desde las dimensiones de la legitimidad democrática, por los resultados, o referirse a la calidad del proceso.*

## **1.4. SOBRE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA URBANA.**

### **1.4.1. Antecedentes respecto a los estudios realizados de planificación estratégica urbana en España.**

Los profesores Merinero Rodríguez y Martín Mesa, en el seminario organizado por la Dirección General de Administración Local de la Junta de Andalucía, en octubre de 2008, afirmaban que hasta entonces, la mayor parte de la literatura existente sobre planificación estratégica se caracterizaba por situarse en el plano metodológico (salvo algunas excepciones como es Pascual, 2002).

Según estos profesores, la investigación se dedicaba a proporcionar aquellos componentes básicos que caracterizan a un plan estratégico y proponer los métodos y técnicas más adecuados para desarrollarlos.

Hasta ese momento, los trabajos realizados más destacados por contener algunas reflexiones del contexto político y social que pudieran ayudar a fundamentar la utilidad de este instrumento para dar respuestas a los gobiernos locales de cara a su adaptación a los contextos cada vez más complejos, fueron:

1. El libro de Fernández Güell, sobre ***“Planificación Estratégica de ciudades”***, publicado en 1997, siendo uno de los primeros libros dedicados a este tipo de planificación urbana, con dos partes diferenciadas. Una destinada a ubicar conceptualmente la planificación estratégica de ciudades, desde sus orígenes y fundamentos en la planificación estratégica empresarial hasta llegar a la planificación propiamente de ciudades planteando cuál debe ser la selección del enfoque metodológico más adecuado. Y una segunda parte dedicada -a partir del relato de las crónicas de una ciudad inventada *“Urbania”*- a diseñar metodológicamente un plan estratégico para esa supuesta ciudad, desde como arranca el plan hasta su difusión, implantación, evaluación, pasando por la identificación de los retos del futuro de la ciudad, los grupos de trabajo para su diagnóstico y el diseño propiamente de la ciudad del siglo XXI.

2. El siguiente libro por orden cronológico, y por su importancia, al recoger los aspectos metodológicos pero ya consecuencia de la experiencia del autor, es el libro de Pascual i Esteve publicado en 1999, ***“La estrategia de las ciudades. Los planes estratégicos como instrumentos: métodos, técnicas y buenas prácticas”***. En él, su autor propone cómo se ha de realizar un plan estratégico urbano pero ya no a partir de una ciudad inventada, sino desde la exposición de una serie de ejemplos de buenas prácticas como es la experiencia de la planificación estratégica en Barcelona; o como es la organización de planes estratégicos a través la experiencia de Bilbao Metrópoli 30; la visión de la ciudad a través del caso de Bogotá; la comunicación y difusión de un plan mediante el ejemplo del primer Plan Estratégico de Málaga; el diagnóstico de la ciudad a través del DAFO de la ciudad de Rosario por ejemplo; así como los escenarios de futuro, el objetivo central y las líneas estratégicas, los objetivos de los proyectos o finalmente la evaluación de las medidas del Plan a través de los casos de Valencia, Mérida o Medellín entre otras experiencias.
3. La tercera obra a destacar por su aportación innovadora respecto a la exposición y el contenido de los aspectos metodológicos de un plan estratégico, es el libro de García Pizarro publicado en 2007, ***“La Planificación Estratégica y el Arte del Buen Gobierno”***. En este libro, la autora no sólo propone la necesidad de la definición de un proyecto de ciudad, sino que éste, debe plantearse desde una planificación integral, responsable, democrática y estratégica que vaya más allá de los planes de desarrollo urbano, con el objetivo de crear espacios urbanos de alta calidad. El libro representa una guía para poner en marcha un proyecto de ciudad, con los diferentes pasos a seguir, observándose cómo se refleja la madurez de los procesos de planificación estratégica a lo largo de más de una década, en las reflexiones y aportaciones de su autora y colaboradores.

Del resto de estudios publicados realizados en materia de planificación estratégica urbana, en esta franja temporal hasta 2007, destacar el estudio dedicado a reflejar cómo ha sido la participación ciudadana en los planes estratégicos:

1. El capítulo, ya citado, de Font y Rivero, publicado en 1999, ***“Participación de la sociedad civil en el desarrollo estratégico urbano y territorial”***. En este estudio se identificaron 48 ciudades y territorios que han realizado planes estratégicos o equivalentes, centrándose en sus orígenes, en las características de sus diseños y ejecución, en la gestión y puesta en práctica, en los factores de participación y liderazgo para legitimar la construcción de un plan estratégico. Este capítulo termina con la exposición de una serie de conclusiones que están relacionadas con el objeto de esta investigación, como son:
  - a) Uno de los objetivos fundamentales de los partenariados estratégicos urbanos y territoriales creados durante los últimos años (corresponden a los planes estratégicos de la segunda etapa identificada) consiste en aumentar el stock de capital social de la comunidad en la que se asientan, de lo que se extrae que el éxito del citado partenariado depende directamente a su vez, del capital social preexistente en la zona. De la investigación se observa una distribución territorial poco equilibrada de los partenariados estratégicos.
  - b) Se relaciona el desarrollo económico de una comunidad autónoma con su nivel de capital social, de tal modo, que en aquellas comunidades relativamente menos desarrolladas, la escasez de capital social puede compensarse por la necesidad urgente de colaboración entre los actores públicos y privados para superar graves crisis estructurales de carácter económico.
  - c) La institucionalización del plan estratégico en un partenariado encargado de su impulso y seguimiento contribuye a fomentar la participación de la sociedad civil. Aunque existen algunos supuestos en los que la institucionalización es monopolizada por determinadas instituciones públicas, dificultado la implicación de otros actores.

d) Respecto a la participación de los diferentes actores, se extraen las siguientes conclusiones:

- El liderazgo determinante ejercido por los ayuntamientos y otras administraciones públicas.
- Dificultades para integrar a otras administraciones, sobre todo si son de distinto signo político y poseen un ámbito de actuación más amplio.
- Se observa la escasa presencia de empresas y organizaciones del tercer sector, siendo éste un punto débil de la mayoría de los partenariados estratégicos españoles.
- En la distribución territorial de los partenariados estratégicos se destaca por un lado, una mayor participación empresarial en aquellas zonas de mayor desarrollo económico como Cataluña y el País Vasco y que se han visto menos afectadas por la centralización de los núcleos de decisiones económicas en Madrid. Respecto al tercer sector, destaca su participación en aquellas ciudades y territorios con intensa tradición asociativa, logrando implicar a un porcentaje mayor de organizaciones sin ánimo de lucro.
- Es significativa la elevada participación de partidos políticos y sindicatos en aquellos partenariados que cuentan con una intensa presencia de instituciones públicas y escasa participación de la sociedad civil.

e) En cuanto a las fases del desarrollo estratégico urbano, en la mayoría de los casos, la participación de la sociedad civil se limita al diseño del plan, quedando al margen de su implementación, evaluación y actualización.

Otros análisis, han tenido por objetivo plasmar la experiencia de los planes estratégicos locales llegando a ofrecer conclusiones muy interesantes al confrontar los discursos teóricos con las prácticas de los planes estratégicos, como es el caso del:

- Capítulo de Brugué y Jarque, publicado en 2002, ***“Planes estratégicos locales y redes participativas: entre el discurso y la práctica”***.<sup>14</sup> Esta investigación parte de la realizada por Font y Rivero, para elaborar un análisis más detallado de los planes estratégicos en Cataluña, en concreto de ocho planes, llegando, entre otras, a las siguientes conclusiones:
  - a) Los planes estratégicos se han desarrollado a partir de una notable estandarización, por lo que acusan cierta rigidez.
  - b) La mayoría de los planes, al presentar una convergencia metodológica, se han detenido más en la fase del diagnóstico que en la fase de búsqueda del consenso.
  - c) La capacidad de los planes estratégicos para favorecer la participación ciudadana se ha mostrado limitada.
  - d) La planificación estratégica, en palabras de sus autores, ha de ser valorada no sólo por ser una forma de planificar, sino por ser una forma de gobernar, debiendo superar para ello su énfasis instrumental y avanzar en una percepción más sustantiva de lo que podría llamarse *“un estilo estratégico de gobierno”*.

Existen otros estudios no tan destacados temáticamente como los anteriores, pues se centran en relatar principalmente la metodología de los planes como son el libro de Forn (2005) ***“Estrategias y Territorios. Los Nuevos Paradigmas”*** y el de Centelles (2006) ***“El Buen Gobierno de la Ciudad. Estrategias urbanas y política relacional”***, constatando la afirmación con la que se iniciaba este apartado, por la que *“la literatura existente sobre planificación estratégica se caracterizaba por situarse en el plano metodológico”*.

---

<sup>14</sup> Ver bibliografía.

Desde el año 2008, año del seminario citado al comienzo de este apartado, la bibliografía de la planificación se ha fundamentado en analizar y profundizar los planes estratégicos como instrumentos de gobernanza, desde la primigenia publicación del año 2002 de Pascual i Esteve (la excepción reseñada al principio de este apartado) *“La gestión estratégica de las ciudades”*, hasta los más recientes como es el dedicado a la gobernanza democrática territorial de 2010, en el que es coordinador junto a Xavier Godàs: *“El Buen Gobierno 2.0.: La Gobernanza Democrática Territorial. Ciudades y regiones por la cohesión social y una democracia de calidad”*.

**Por último, y en relación a las publicaciones más recientes en materia de planificación estratégica urbana, destacar los estudios realizados en 2010, 2012 y 2013.** En cuanto al primer año, se encuentra la publicación realizada, por los profesores Rafael Merinero y Antonio Martín: *“Planificación Estratégica Territorial: Estudios Metodológicos”*; así como la investigación de los profesores Clemente Navarro y María Ángeles Huete: *“El análisis de la lógica del desarrollo territorial a través de sus procesos de planificación estratégica. Propuesta metodológica y aplicación en Andalucía”*. En relación a ésta última, desde nuestro punto de vista recoge una de las investigaciones más interesantes y novedosas en materia de planificación, pues con ella se ha pretendido dar un paso más, analizando las estrategias de desarrollo de un mismo territorio en el trascurso del tiempo, avanzando en el análisis formal que nos proponen e intentando profundizar en las razones de aplicar esas estrategias e incluso en el contenido de las mismas. De esta investigación se ha hecho referencia a lo largo de este trabajo.

Respecto a los análisis destacados aparecidos en **2012 y 2013**, mencionar dos de ellos en los que participa una investigadora de referencia en materia de planificación estratégica urbana, la profesora Moneyba González. Los estudios son: *“Procesos metropolitanos y planificación estratégica en el sur de Europa: un enfoque de gobernanza territorial”* y *“¿Evaluar la gobernanza? Análisis de la planificación estratégica urbana como instrumento de gobernanza territorial en Italia y España”*, ponencia esta última de la que también es coautor el ya mencionado profesor Merinero Rodríguez y de la que hemos expuesto anteriormente las principales ideas que nos han servido de referencia y de basamento a la hora de indagar en la selección



del tema a investigar. No obstante y en relación a este apartado, mencionar que este estudio es *“de los pocos que abordan el análisis de los planes estratégicos desde la perspectiva de la gobernanza, esto es, que se interroguen sobre cuál ha sido su impacto en las dinámicas relacionales y en la construcción (e implementación) de la agenda desarrollo de un territorio”* (pp. 7).

En cuanto al análisis presentado por los profesores Merinero y Martín (2010) ***“Planificación Estratégica Territorial: Estudios Metodológicos”***, más allá de plantear una reflexión de contenido metodológico, incorporan aportaciones importantes que enriquecen este instrumento, convirtiéndolo en una herramienta esencial para los gobiernos locales en palabras de sus autores. En este sentido, este libro se dedica principalmente a:

- a) Exponer la necesidad de que los nuevos instrumentos de planificación urbana interactúen con los tradicionales planes generales de ordenación urbana.
- b) Relacionar a la planificación estratégica con el marketing de las ciudades.
- c) Incorporar los estudios de futuro a los procesos de planificación urbana y territorial, pues se trata de realizar un ejercicio de prospectiva que ayude a reflexionar estratégicamente sobre el devenir de un territorio.
- d) Afrontar el reto de incluir la evaluación de los planes estratégicos, en el marco de la evaluación de las políticas públicas.

Este libro incluye un capítulo, del profesor Clemente Navarro ***“Participación y Planificación Estratégica Territorial”***, dedicado a exponer la reflexión y los resultados de una investigación sobre el desarrollo y evaluación de experiencias de participación, y que dado su carácter innovador de cómo es tratada la experiencia participativa en la planificación estratégica territorial, y su relación con el tema de esta investigación, se considera oportuno exponer de manera sintética cuales son los presupuestos y conclusiones de este trabajo.

En este sentido, el profesor Navarro, a partir de la investigación realizada, plantea entre otras, las siguientes afirmaciones:

- a) Los ejercicios participativos han de tratarse como iniciativas de *“participación pública”* frente al concepto de *“participación ciudadana”*, definiéndola como *“el conjunto diverso de iniciativas públicas por las que se trata de aumentar las oportunidades de influencia de la ciudadanía y/o asociaciones en los procesos de diseño, desarrollo o evaluación de políticas públicas”*.
- b) La *participación pública* implica la interacción entre autoridades públicas y ciudadanía así como formas específicas para tal interacción.
- c) Se produce *participación pública* cuando:
  - Primero) Hay un intercambio de información, bien por la comunicación pública, bien con la consulta como proceso explícito de recogida de información.
  - Segundo) Se orienta a la toma de una decisión mediante el establecimiento de un diálogo y la negociación y, al fin llegar a acuerdos.
- d) En el desarrollo de un Plan Estratégico, en cualquiera de sus fases, pueden darse ejercicios participativos a través de mecanismos e instrumentos de participación, entendidos como *“conjuntos más o menos formalizados, de metodologías para planificar, desarrollar y favorecer la participación pública”*.
- e) El éxito de las iniciativas es mayor cuando las tareas y los resultados que se esperan en el proceso se explicitan de forma clara y precisa mediante alguna metodología que sistematice el flujo de la información.
- f) Los mejores resultados se obtendrán dependiendo de la forma en que se estructura el intercambio de información entre participantes y entre éstos y las autoridades públicas, así como por la calidad o relevancia de la información que se intercambia.
- g) En las iniciativas de participación pública como cualquier otra política pública, su diseño debe ser específico en función de los objetivos que se persiguen y el contexto en el cual han de desarrollarse.

- h) Los procesos de Planificación Estratégica Territorial son un caso excepcional porque se trata -al igual que la participación pública- de una meta-política pública, que tiene como orientación específica modificar la dinámica socio-económica y socio-política de un territorio específico.

En cuanto al artículo publicado por la doctora Moneyba González, sobre los ***“Procesos metropolitanos y planificación estratégica en el sur de Europa: un enfoque de gobernanza territorial”***, se destaca el papel de los planes estratégicos como instrumentos de gobernanza fundamentales para la consolidación de los procesos metropolitanos, al tratarse estos de iniciativas que introducen cambios en el equilibrio territorial de los poderes existentes en el territorio, por lo que los procesos de cooperación y construcción de relaciones son necesarios de cara a la reubicación de los actores ante la nueva situación territorial.

Se genera un contexto, consecuencia del impulso de la dimensión territorial desde la Unión Europea en aras de una nueva política de cohesión, en el que se produce, por un lado, una reactivación de los procesos de institucionalización de las realidades metropolitanas al tiempo que la planificación estratégica es promovida como *“método que responde adecuadamente a la necesidad de una programación integrada, capaz de individuar estrategias, de optimizar los recursos y de seleccionar las prioridades para un nuevo desarrollo de los territorios, de acuerdo con las directrices de programación de los fondos estructurales”*.

Esta investigadora llega a demostrar la vinculación entre la planificación estratégica y el fenómeno metropolitano, puesto que analiza sobre la construcción metropolitana - desde una perspectiva política- como no es suficiente con la existencia de la institución, sino que es preciso pensar en los modos de regulación social y ahí tienen su papel los procesos de planificación estratégica que *“resultarían adecuados para la construcción de recursos relacionales que permitan desarrollar la capacidad de organización de un territorio”* puesto que *“el éxito de los procesos metropolitanos está más relacionado con la existencia de mecanismos de gobernanza territorial que con la promulgación de una ley”*.

#### **1.4.2. La concepción de los planes estratégicos urbanos.**

La planificación urbana se ha gestado en los últimos tiempos en medio de una creciente complejidad social, económica y, por supuesto, política. Esa complejidad influye en el proceso de decisión y, en consecuencia, en las características de las políticas de desarrollo urbano adoptadas por el sector público.

Ese **contexto** de complejidad, tejido por la globalización económica, por la incidencia en un mismo territorio respecto a las competencias y los recursos de las diferentes administraciones públicas, por el papel de las empresas etc., es el contexto en el que surgen estas iniciativas de desarrollo territorial tan significativas: *los planes estratégicos urbanos*.

Un plan estratégico de ciudad ha de considerarse como una fórmula que refleja un cambio hacia un modo de gobernación distinto, la gobernanza, por tanto, los planes son una fórmula (Navarro, 2002) por la que se articulan las decisiones de la ciudadanía (aun siendo considerados a la vez como una meta-política pública<sup>15</sup>).

El cambio hacia el modo de gobernación que propicia este nuevo tipo de planificación urbana, se entiende a partir de las palabras de Pierre (2000) cuando explica que *la realidad en el modo de gobernar actualmente las sociedades se concreta en la erosión de las bases tradicionales de poder*. Es decir, el Estado ya no representa el centro del poder político, protagonista exclusivo de la toma de decisiones. El modo de gobierno al que se tiende es el que está basado en decisiones que son el producto de la interacción y de las dependencias mutuas entre las instituciones públicas y la sociedad.

*“Esa erosión de las bases tradicionales del poder”* refleja el tránsito de un extremo de un *continuum* (en el sentido de que representa una clase de poder, el poder de la dominación) en el que se identifica que quien ostenta el poder es el actor político que

---

<sup>15</sup> Determinados investigadores, como por ejemplo el profesor Clemente Navarro, plantean que los planes estratégicos son una meta-política pública que tiene como orientación específica modificar la dinámica social, económica y política de un territorio concreto.

prevalece en las situaciones en las que se produce la adopción de sus decisiones hasta el otro extremo, por el que el actor poderoso resulta ser quien es capaz de hacer cualquier cambio, de admitirlo o de resistirse a él, interpretando el análisis que sobre esa clase de poder realiza (Luke, 2000:76). De tal modo, que los **actores políticos que participan en los planes estratégicos urbanos**, serán aquellos **actores políticos que tienen esa capacidad para actuar e incidir en el diseño de una determinada política territorial, más allá de su capacidad en la toma de decisiones**.

Es decir, un plan estratégico urbano puede considerarse reflejo de una **sociedad política local**<sup>16</sup> en la que es determinante no tanto quienes ejercitan el “*poder decisional*”, pues como ya se ha visto no es un condicionante en la dialéctica de las relaciones entre actores, sino la situación de partida que ocupan respecto a ese sistema de interacción en general<sup>17</sup>, el de la sociedad política local, en cuanto a la posesión de los recursos, su capacidad para movilizarlos y la posibilidad de establecer coaliciones en torno a una agenda común (Navarro, 2004 b).

En otras palabras, y teniendo como base la **Teoría del Régimen Urbano**, la política urbana que desarrolla un plan estratégico reflejaría esa conversión, de un **poder sistémico** -que se deriva del lugar privilegiado del que gozan ciertos actores dentro de un sistema socioeconómico dominante- y de un **poder de control social** -que requiere la movilización de recursos para alcanzar una posición de dominio sobre otros intereses- en un **poder de producción social** por el que los agentes deben ser capaces de utilizar su posición estratégica y de control, con el fin de crear una coalición efectiva a largo plazo.

Pero esta forma de gobernar, no sólo refleja el cambio en el sentido de quien ostenta el poder en la configuración de una política pública, sino que además la **gobernanza**<sup>18</sup> es resultado de las transformaciones en las que están inmersas las sociedades hacia una

---

<sup>16</sup> NOTA: se trata del concepto de “**sociedad política local**” que define el profesor Clemente Navarro como “un espacio en el que tiene lugar un sistema de interacción multi-nivel, entendidos como arenas en las que existen relaciones de interdependencia, por la necesidad de negociación y la formación de coaliciones tanto en sentido horizontal (local), como vertical (intergubernamental)” (Navarro, C. 2004 a).

<sup>17</sup> NOTA: los planes estratégicos urbanos engloban diferentes ámbitos de actuación o arenas políticas municipales, por lo que se trata de un sistema de interacción en sí mismo.

<sup>18</sup> NOTA: respecto al significado de esta forma de gobierno, “**gobernanza**” y todo lo que implica, se hará referencia en el desarrollo del Marco Teórico de esta investigación.

mayor complejidad y que, entre otros efectos, genera este tipo de iniciativas, como son los planes estratégicos urbanos, que se caracterizan:

- a) Por incorporar actores distintos al estatal. El Estado no es el único actor que se enfrenta a las grandes cuestiones sociales y/o a los problemas urbanos. Estas cuestiones son hoy desafíos para las organizaciones de la sociedad civil y las empresas.
- b) Por propiciar la participación de los actores mediante la conformación de redes, patneriados y foros deliberativos.
- c) Por la multiplicidad de instituciones que inciden en el diseño: reestructuración de las instituciones en los procesos decisorios.
- d) Por ser consecuencia de la negociación, de las relaciones de interdependencia y de las alianzas, ante los diferentes intereses y recursos de los que parten los actores implicados. Los intereses generales se conforman mediante procesos de conflicto, negociación y consenso, al no existir un interés general que trasciende a los intereses sociales o al resto de intereses privados. Este objetivo de componer el interés general, está sujeto a los continuos cambios sociales, por lo que debe estar en continuo proceso de revisión, hecho al que responden las revisiones de los planes estratégicos urbanos.
- e) Por el papel del gobierno local como impulsor, facilitador, mediador, garante de las negociaciones, de la búsqueda del consenso, dirimidor de conflictos y, en definitiva, por ser el propulsor y redactor de las normas y reglas de juego.
- f) Por adoptar nuevos patrones de toma decisiones.

En definitiva, los planes estratégicos urbanos son claramente el reflejo de los cambios en la gestión pública. Ser capaces, en una sociedad política local, de planificar estratégicamente el desarrollo de la misma para un futuro inmediato, supone sobrepasar la capacidad que su propia organización, la administración pública, tiene como gestora únicamente de competencias y recursos para pasar a coordinar e incluso liderar en algunos casos, las relaciones de cooperación en todos los sentidos, horizontales o verticales y propiciar el llamado “*gobierno en red*”.

En este sentido, y teniendo en cuenta el marco contextual en el que los planes estratégicos se insertan, se puede observar como desde distintos puntos de vista académico, científico y técnico, se ofrecen distintas concepciones de un plan estratégico para un mismo significante:

- ❖ *Es una forma sistemática de manejar el cambio y de crear el mejor futuro posible para una ciudad (Fernández Güell, J.M., 1997).*
- ❖ *Es un proceso creativo que sienta las bases de una actuación integrada a largo plazo, establece un sistema continuo de toma de decisiones que comporta riesgo, identifica cursos de acción específicos, formula indicadores de seguimiento sobre los resultados e involucra a los agentes sociales y económicos locales a lo largo de todo el proceso (Fernández Güell, J.M., 1997).*
- ❖ *Es una forma de planificar y gestionar la ciudad que debe incorporar los compromisos de los representantes políticos adquiridos en las urnas y de los objetivos de los diferentes agentes privados que actúan en el territorio, ambos igual de legítimos y complementarios en el esfuerzo de un desarrollo global (Segura, A., 1998).*
- ❖ *Es uno de los instrumentos principales para hacer que la sociedad participe de forma activa en el proceso de adaptación de la ciudad a la realidad del entorno en que se integra (...). Es un instrumento para que los actores de la ciudad sepan encarar los cambios del entorno y las oportunidades y amenazas que representan (Font, J. y Rivero, C., 1999).*

- ❖ *Es tanto una forma de visionar el futuro como un instrumento que facilita la participación de los ciudadanos y sus organizaciones en el proceso de adaptación de un territorio a un entorno cambiante (Brugué y Jarque, 2002).*
- ❖ *Es el inicio de un nuevo paradigma para la gestión pública: la gestión relacional o la gestión en redes de actores (Pascual, J.M., 2002).*
- ❖ *Es un instrumento de referencia para las políticas y los programas municipales en la lógica de la concertación y para las políticas de los sectores privados que se han envuelto en el proceso (Forn, 2005).*
- ❖ *Es el esfuerzo orientado a generar aquellas decisiones y acciones consideradas fundamentales para hacer realidad la visión de futuro deseada por los principales agentes económicos y sociales de la ciudad, mediante una relación de objetivos y de medidas para alcanzarlos, con prioridades bien establecidas. Se distingue del tradicional planeamiento urbano por el hecho de ser más comprehensivo y menos normativo, por orientarse más a las acciones socioeconómicas integrales que a la regulación de los usos del suelo (Farinòs y otros, 2005).*
- ❖ *Es una herramienta de gobernabilidad urbana adecuada a los entornos de gobernanza y globalización en que vivimos (Centelles, 2006).*
- ❖ *Es un proceso orientado hacia un amplio “Pacto de Ciudad” como una gran operación ciudadana que, utilizando técnicas de gestión de redes, promueve una amplia participación de todos los actores urbanos y que da como resultado, además de la formulación de un plan, la maduración de un nuevo modelo de gobernabilidad urbana (Centelles, 2006).*
- ❖ *Es un marco de referencia para que todos los agentes económicos y sociales de la ciudad puedan acomodar sus propias estrategias al escenario deseado que se ha diseñado (Centelles, 2006).*
- ❖ *Es un proceso comunicacional en el que se involucra a todos los actores con el fin de conseguir consensos sobre los objetivos a conseguir (Lira, 2006).*



- ❖ *Es un instrumento de carácter integrado, basado en la incorporación de las dimensiones económica, social y medioambiental, así como en el diseño de procesos más participativos para la elaboración de estrategias conjuntas de desarrollo territorial (Fernández, 2007).*
- ❖ *Es un proceso en continuo cambio que evoluciona según las circunstancias, define estrategias, lo hace a demanda de ciudadanos y empresas y supera el ámbito administrativo municipal. Frente a un plan urbanístico que es un producto cerrado en el tiempo y en el espacio, establece medidas normativas y tecnocráticas, atiende a la oferta y ordenación del suelo y de las infraestructuras, y se ciñe al territorio administrativo (García, 2007).*
- ❖ *Es un proceso social de tipo relacional, a través del cual el gobierno democrático local articula la construcción colectiva de la ciudad, asumiendo un nuevo liderazgo político, que se denomina relacional o habilitador. Es un instrumento para la valorización de la política democrática y del papel del electo con responsabilidades de gobierno (Pascual y Tarragona, 2009).*
- ❖ *Es la aplicación del modelo de gobernanza local a las políticas públicas para impulsar el desarrollo socioeconómico en las ciudades (Martín y Merinero, 2010).*
- ❖ *Es un método de trabajo que permite a un territorio disponer de unos objetivos para su desarrollo socioeconómico y, de un programa de actuaciones para lograrlos a medio plazo, que se fundamenta en la necesidad de abordarlos de forma integral y para cuya elaboración y ejecución es necesario contar con la participación y colaboración de la sociedad civil y de los niveles de gobierno que tienen incidencia sobre dicho territorio (Merinero, 2010).*
- ❖ *Es un proceso que permite determinar los objetivos estratégicos para una ciudad o un territorio, con el fin de conseguir una posición óptima de competitividad económica y de calidad de vida (Merinero y Estudillo, 2010).*
- ❖ *Es un método para llegar al modelo de desarrollo urbano, cuyo objetivo principal es establecer una metodología que haga posible el establecimiento y*

*sistematización de aquellas actuaciones y estrategias que hagan competitivos a los territorios a largo plazo en base a los recursos de que disponen o pueden incentivar y mediante la participación del mayor número posible de agentes sociales, económicos e institucionales (Huete y Navarro, 2010).*

- ❖ *Es un instrumento de gobernanza territorial por el que se producirán formas cooperativas en la toma de decisiones así como algún tipo de innovación en el territorio. Los procesos de planificación estratégica se convierten en una variable interviniente de la organización relacional de un territorio, de la “territorialización de la acción colectiva” para lograr un mayor desarrollo (González, 2012).*
- ❖ *Es un proceso de política pública, que promueve la cooperación público-privada y la participación de la ciudadanía en la formulación e implementación de la estrategia de desarrollo de las ciudades. Los planes estratégicos empiezan a ser reconocidos institucionalmente como instrumentos de gobernanza y de transformación de los territorios (González y Merinero, 2013).*

A partir de estas concepciones de los planes estratégicos realizadas desde los ámbitos académicos, científicos y técnicos, podemos señalar dos aspectos que se reiteran en las definiciones que son a la vez, determinantes y entrecruzados en la conceptualización de un plan estratégico y que contribuyen a la configuración de nuestra definición de “*plan estratégico*” para este trabajo.

- a) ***Desde una óptica instrumental:*** los planes estratégicos entendidos como un “***Método de trabajo*”**. Los planes estratégicos son una metodología mediante la cual un territorio puede llegar a transformarse.
- b) ***Desde una óptica política:*** los planes estratégicos entendidos como “***Procesos de interacción*”**. Los planes estratégicos son el resultado de un nuevo modelo de *politeya democrática*, caracterizado por la mayor participación de los actores privados en las decisiones públicas y por el establecimiento de acuerdos para el desarrollo de las políticas, basándose

todo ello en la interacción de los actores y en la búsqueda de legitimidad social<sup>19</sup>.

- c) **Desde la óptica de este trabajo.** Los planes estratégicos en esta investigación, se conciben, a partir de las dos perspectivas anteriores, la instrumental y la política, entrecruzadas, combinadas y no excluyentes.

#### **A) Desde la óptica instrumental**

Los planes estratégicos entendidos como un **“Método de trabajo”**. Los planes estratégicos son un instrumento metodológico que sirven para dotar a un territorio de una estrategia propia y para articular las acciones colectivas necesarias para alcanzarla.

A partir de los procesos de planificación estratégica, los actores socioeconómicos de un territorio pueden analizar las posibilidades de fomentar procesos de desarrollo local y diseñar actuaciones al respecto. Los planes estratégicos urbanos reflejan el diagnóstico y las propuestas de actuación que hacen sus participantes, es decir, recogen la visión del desarrollo para la comunidad que tienen sus habitantes.

Anteriormente, se ha reseñado como los profesores Huete y Navarro (2010) entienden desde esta óptica el fin principal de un proceso de planificación estratégica territorial, pues lo definían como **“método para llegar al modelo de desarrollo urbano”**. Es decir, se trata de entender un plan estratégico como **“método de trabajo”** y como tal método ha de contar con unas fases para poder alcanzar un objetivo final.

Los procesos de planificación estratégica han de adaptarse a las singularidades de los territorios y por ello contar con su propio **“método de trabajo”**. Esa adaptación del método al territorio debe de responder a tres grandes retos conceptuales y operativos, según Fernández Güell (1997:57):

---

<sup>19</sup> NOTA: Ver Centelles (2006:17). *“La primera diferencia con un plan convencional, que busca esencialmente la efectividad, y un plan estratégico formulado participativamente, es que además busca insistentemente la legitimidad social”*.

- 1. La gran incertidumbre creada por el dinamismo del entorno. Al que habría que agregar la incertidumbre en general que situaciones como la actual de crisis económica global está generando.*
- 2. La creciente complejidad de los procesos urbanos.*
- 3. La diversidad de agentes e intereses que intervienen en el desarrollo urbano.*

Las ciudades han intentado regularse como las empresas desde el punto de vista de la planificación estratégica, pues fue en el sector empresarial el primero en el que se implantó este tipo de planificación, aplicándose en un principio una método rígido, y con objetivos a muy largo plazo para ir incorporando métodos más flexibles y adaptables a los territorios y con horizontes temporales más cortos. No obstante, y teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente, se pueden identificar elementos comunes necesarios para el desarrollo de un plan estratégico urbano<sup>20</sup> por fases:

1. Decisión y organización.
2. Diagnóstico.
3. Escenarios de futuros, definición del objetivo central del Plan y líneas estratégicas.
4. Identificación de las acciones prioritarias: definición de los proyectos.
5. Aprobación, implantación y seguimiento del Plan.

#### **1ª. Fase: Decisión y organización.**

Las acciones principales que se siguen en esta fase son:

- Identificar a la entidad o institución promotora del plan estratégico.

---

<sup>20</sup> NOTA: en la identificación de los elementos comunes en la elaboración de un plan estratégico seguiremos las indicaciones de Pascual 1999 y 2002.

- Determinar los objetivos generales del proceso de planificación que estarán ligados a la identificación de los retos que la ciudad ha de afrontar.
- Informar a los principales actores participantes del Plan con el fin de involucrarlos desde los momentos iniciales.
- Diseñar la estructura organizativa teniendo en cuenta dos principios básicos: la plena implicación en el proceso de planificación de los principales agentes con capacidad de acción y decisión sobre el territorio por una parte, y la incorporación a dicho proceso de las visiones, perspectivas e intereses de todos los actores claves o críticos para el desarrollo de la ciudad, buscando la construcción del consenso.
- Constitución de los órganos de participación en el proceso de elaboración del Plan. Para ello se fijará una estructura organizativa de carácter permanente que constará principalmente de dos órganos básicos, tanto para el proceso de elaboración como en el de ejecución:
  - a) un núcleo directivo: órgano que se responsabiliza de la dirección del plan, constituido por las principales instituciones y agentes económicos y sociales. Recibe diferentes nombres: Comisión Ejecutiva, comité ejecutivo, comisión permanente etc.
  - b) Órgano de representación ciudadana: integrado por todas aquellas entidades, empresas, asociaciones, etc., que actúen en la ciudad. Es el órgano de máxima participación del Plan y el canalizador hacia la elaboración y la implicación. Este órgano supone una garantía de que se considerarán todas las alternativas, más allá de que se siga una metodología por la que se seleccionarán los objetivos y las acciones.
- Creación de otros órganos complementarios como comisiones sectoriales o grupos de trabajo, con el fin de profundizar aspectos sectoriales en distintas materias.

## **2ª. Fase: Diagnóstico.**

Las acciones principales que se siguen en esta fase son:

- Identificar y analizar los factores que determinan la situación actual de la ciudad (análisis interno) y los elementos o tendencias del entorno (análisis externo) que puedan condicionar la evolución de la misma.
- Determinar los temas críticos alrededor de los cuales se estructurará el diagnóstico.
- Elaborar un estudio de los principales factores que condicionan el desarrollo económico y social de la ciudad situándolo en su entorno regional y comparándolo con otros municipios de características similares (análisis cuantitativo).
- Identificar las estrategias de los agentes económicos y sociales de la ciudad, mediante la realización de un análisis cualitativo, por el que se utilizará diferentes técnicas.
- Elaboración de un análisis DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades).

## **3ª. Fase: Escenarios de futuros, definición del objetivo central del plan y líneas estratégicas.**

Las acciones principales que se siguen en esta fase son:

- Elaborar los escenarios de futuro seleccionando las variables fundamentales que inciden en el territorio y que se combinan entre sí dando lugar a diferentes situaciones de futuro.
- Definir el factor o variable principal que determina el futuro de una ciudad y escogerlo en función de los objetivos generales y del diagnóstico elaborado, ajustándose a las expectativas de los agentes urbanos.

- Seleccionar un escenario a partir de la variable principal con el compromiso de adecuar las estrategias para favorecer el proyecto de desarrollo futuro de la ciudad.
- Definir el objetivo central del plan en virtud del escenario escogido o bien de una combinación coherente de los diferentes escenarios pero siempre a partir de la preponderancia de uno de ellos.
- Concretar las líneas estratégicas así como los objetivos de las mismas, entendiendo que estas líneas son los temas fundamentales para conseguir la realización del objetivo central.
- Los criterios comunes a las distintas metodologías de planificación estratégica de cara a la selección de las líneas estratégicas son:
  - a) Impacto del proyecto de ciudad definido en el objetivo central.
  - b) Aprovechar las tendencias del entorno.
  - c) Aceptación por parte de los agentes económicos, sociales e institucionales.
  - d) Sinergia de las líneas con los factores clave del desarrollo territorial.

#### **4ª. Fase: Identificación de las acciones prioritarias: definición de los proyectos.**

Las acciones principales que se siguen en esta fase son:

- La definición de un plan estratégico como plan de acción exige concretar proyectos, costes y responsabilidades.
- Determinar los criterios y el proceso de priorización de los proyectos: del conjunto de propuestas recibidas se ha de realizar una selección final a través de diferentes medios como cuestionarios de evaluación y priorización por ejemplo.

- Especificar en términos proyectos los objetivos de las líneas estratégicas, conteniendo como mínimo los siguientes elementos:
  - a) Descripción y justificación de los proyectos en función del análisis de la situación actual y de la evolución previsible.
  - b) Impacto con otras líneas estratégicas.
  - c) Identificación de las acciones necesarias para su puesta en marcha.
  - d) Identificación de los agentes implicados en la ejecución y grado de compromiso.
  - e) Presupuesto estimado (coste del proyecto).
  - f) Financiación prevista (identificación de posibles fuentes de financiación).
  - g) Calendario previsto de ejecución.
  - h) Actividades a impulsar por los órganos del plan.
  - i) Nivel de implantación y de medición del grado de avance de la acción.

#### **5ª. Fase: Implantación y seguimiento del Plan.**

Las acciones principales que se siguen en esta fase son:

- Presentar y difundir el plan entre la ciudadanía.
- Crear una estructura específica para la ejecución y seguimiento de las acciones.
- Elaborar un plan de trabajo para organizar el impulso y seguimiento de los proyectos priorizados en el plan estratégico.



## **B) Desde la óptica política:**

Los planes estratégicos entendidos como ***“Procesos de interacción”***.

Los planes estratégicos son el resultado de un nuevo modelo de *politeya democrática*, caracterizado por la mayor participación de los actores privados en las decisiones públicas y por el establecimiento de acuerdos para el desarrollo de las políticas, basándose todo ello en la interacción de los actores y en la búsqueda de legitimidad social.

El sustento de los planes son los procesos de interacción entre los actores y el establecimiento de acuerdos para el desarrollo de políticas, en ese sentido, se puede analizar la configuración de un plan estratégico, mediante la aplicación de un esquema de interpretación por el que se llega a comprender las coaliciones políticas de poder dentro de las ciudades. Ese esquema de interpretación se halla en el modelo analítico conocido como *“The Urban Regimen”*.

La teoría de los regímenes urbanos trata de descifrar los mecanismos de construcción de decisiones colectivas sobre el desarrollo urbano, identificando los actores determinantes, las razones de su preponderancia y comprendiendo como llegan a convertirse en estables, los regímenes urbanos.

Este modelo analítico establece un marco teórico para la interpretación de las conexiones y las relaciones causa-efecto de las políticas urbanas. Así Stone (2001) en la revisión de su propia obra de 1989<sup>21</sup>, define el régimen urbano como *“los acuerdos informales a través de los cuales el sector público y los intereses privados funcionan juntos con el fin de diseñar e implementar decisiones de gobernabilidad. Los Regímenes urbanos son acuerdos que se someten a continua evolución, a veces fortaleciéndose, a veces debilitándose”*.

Pero Mossberger y Stoker (2001: 829) al revisar los planteamientos de Stone, van más allá a la hora de tratar las coaliciones que se forman y afirman que los

---

<sup>21</sup> NOTA: Stone, C.N. (1989): *“Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988”*. Lawrence: University Press of Kansas.

regímenes urbanos son coaliciones basadas tanto en redes informales como en relaciones formales.

**Y los planes estratégicos son procesos de interacción que propician la *formación de coaliciones locales impulsoras del desarrollo urbano, coaliciones en los dos sentidos que indicaban los autores anteriormente citados: informales y formales.***

Respecto a **los regímenes urbanos**, Stone (2001) afirma que un régimen urbano está integrado por una serie de acuerdos, formados por elementos claves interrelacionados. Estos elementos claves son:

**1. Identificación de una agenda:**

Existencia de una agenda por parte de un grupo de actores. Ésta se puede manifestar con un slogan para la ciudad a conseguir, o a través de propuestas de acción concretas por medio de las cuales se gana y se mantienen diferentes niveles de apoyo.

**2. Estabilidad relativa de los acuerdos:**

Los acuerdos son relativamente estables, aunque no estáticos y son más amplios, pues están fundamentados en que ayudan a crear una coalición para gobernar.

**3. Creación de una coalición para gobernar:**

La identificación de la agenda refleja el carácter de la coalición, así como el apoyo con él que cuenta la misma. No se trata por tanto, de la agenda de un solo grupo altamente cohesionado (como la élite) y dominante.

Además, la coalición debe ser capaz de movilizar los **recursos** adecuados para el desarrollo de la agenda.

**4. Carácter informal de los acuerdos.**

Los acuerdos no surgen de estructuras formales de gobierno. La cooperación<sup>22</sup> juega un papel fundamental a la hora de alcanzar los acuerdos.

---

<sup>22</sup> NOTA: La cooperación se obtiene y se sostiene a través del establecimiento de relaciones de solidaridad, lealtad, confianza y soporte mutuo en lugar de hacerlo a través de la jerarquía y la negociación.

## **5. Carácter productivo de los acuerdos.**

Los acuerdos ofrecen capacidad para actuar y aportan recursos para la identificación de la agenda.

Mossberger y Stoker (2001:813) revisan los elementos claves para Stone en la evolución de su conceptualización de los regímenes urbanos, desde su obra de 1989 a 1993<sup>23</sup>, destacando:

- a) Un régimen es *"un grupo informal pero relativamente estable con acceso a los recursos institucionales que permitan tener un papel sostenido en la toma de decisiones del gobierno"*. Aclarando posteriormente que esa colaboración se logra tanto a través de las instituciones formales como de las redes informales.
- b) Los regímenes aportan la separación entre control popular del gobierno y control privado de los recursos económicos. Pero más allá de la inclusión de los gobiernos locales y de las empresas participantes en los regímenes, estos pueden variar incluyendo organizaciones de barrio u organizaciones que representen a la clase media.
- c) La cooperación no se toma como un fin en sí mismo, pero tiene que conseguirse. Los regímenes no puede suponerse que existen en todas las ciudades (si no es posible esta cooperación).
- d) Los regímenes son acuerdos relativamente estables que pueden abarcar un cierto número de administraciones. Stone, discute el régimen de desarrollo en Atlanta desde 1946 hasta 1988. El cambio de régimen, no es por tanto sinónimo de cambios en las administraciones de la ciudad. Si la rotación electoral representa el cambio de régimen es una cuestión empírica.
- e) Se pueden identificar agendas políticas distintas, pudiendo estar influenciadas por los participantes en la coalición gobernante, por la naturaleza de la relación entre los participantes y por los recursos que aportan a la coalición.

---

<sup>23</sup> NOTA: Stone, C.N. (1993): *"Urban regimes and the capacity to govern: A political economy approach"*. Journal of Urban Affairs, 15: 1-28.

Por tanto, un régimen urbano se formará dependiendo de la voluntad de un grupo de actores (instituciones, empresas o asociaciones de barrio) que se coaligaran, para alcanzar un objetivo común, o en su caso establecer una dirección común, es decir, una agenda identificativa con una serie de acciones concretas y con unos recursos para llevarla a cabo.

Estos elementos interrelacionados configuran el modelo analítico de desarrollo urbano propuesto; modelo analítico que puede trasladarse al proceso de interacción por el que se lleva a cabo un plan estratégico territorial, con algunos matices.

	<b><i>The Urban Regimen</i></b>	<b><i>Planificación Estratégica Territorial.</i></b>
<b>Objetivo Final</b>	Identificación de una agenda, con una serie de acciones concretas y unos recursos que movilizar	Identificación de una visión global e intersectorial del sistema urbano, a desarrollar a partir de unos proyectos concretos.
<b>Fundamento sobre el que se basa</b>	Realización de acuerdos estables y amplios entre actores que se coaligan para la realización del objetivo final.	Participación y consenso del mayor número posible de actores para la realización del objetivo final.
<b>Tipos de actores</b>	Gobierno local Sector empresarial. (El contexto intergubernamental no es determinante).	Actores de un gobierno multinivel. Agentes económicos. Agentes sociales. Ciudadanía.

<b>Carácter de la coalición</b>	Informal en un principio (de manera voluntaria entre actores) para pasar a tener carácter formal (con instituciones y empresas).	Formal desde un principio, a iniciativa de una entidad local o de una empresa, pero con ayuda de las relaciones informales.
<b>Tipos de recursos</b>	<p>Materiales:</p> <p>Aportaciones del sector empresarial</p> <p>Presupuesto gobierno local.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tangibles: Presupuesto de los distintos gobiernos. (En menor medida, del sector empresarial).</li> <li>• Intangibles: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Conocimiento.</li> <li>- Información.</li> <li>- Redes de contactos.</li> </ul> </li> </ul>
<b>Carácter productivo de los acuerdos / Resultados del consenso.</b>	Los recursos que se movilizan adecuados a su principal agenda política.	<p>El estilo de dirección que se genera entre los gobernantes<sup>24</sup>.</p> <p>Las relaciones entre gobernantes y gobernados.</p> <p>El fomento de una concepción preventiva que evite los riesgos del futuro.</p>

*Fuente:* elaboración propia.

---

<sup>24</sup>NOTA: En palabras de Brugué y Jarque (2002), los planes estratégicos representan una forma de gobernar y, en consecuencia, han de ser valorados tanto por el tipo de relación que establecen entre gobernantes y gobernados (participación) como por el **estilo de dirección que generan entre los gobernantes (liderazgo)**.

El valor de este modelo analítico, en palabras de Stone (2005:331), se basa en la capacidad analítica que ofrece para ayudar a identificar los elementos claves de la forma de gobierno de la gobernanza urbana:

- en entender cómo se crea una agenda,
- en conocer qué elementos contribuyen a que determinados agentes participen en la coalición, o qué elementos motivan que la abandone,
- en cómo se crea el esquema de cooperación,
- o qué tipo de recursos se movilizan o cómo esto afecta al desarrollo económico y social de la ciudad.

En definitiva, se ha contrastado la capacidad analítica del Régimen Urbano, trasladable a la hora de encuadrar la visión política de un plan estratégico entendido como un proceso de interacción que genera la *formación de coaliciones locales –formales e informales- impulsoras del desarrollo urbano*. Es decir, **los planes estratégicos urbanos, por tanto, son procesos de interacción que, a partir de la identificación de una visión global del territorio, fundamentado en la participación y el consenso del mayor número posibles de actores, y mediante la coalición de estos, propiciada formalmente, en la mayoría de los casos, por una administración local, pero ayudada por las relaciones informales.**

En conclusión, los planes estratégicos, desde el punto de la óptica política, han de ser entendidos como procesos de interacción entre actores con un objetivo final, presentando los elementos y las dimensiones de una política pública<sup>25</sup>, como son:

1. Cuentan con un objetivo: creación de un proyecto global de ciudad una vez reconocidos los problemas y necesidades de la ciudadanía y con la construcción de las estrategias discursivas y los marcos cognitivos de los actores.
2. Generación de un proceso de negociación entre los actores mediante la búsqueda del consenso, el establecimiento de las reglas de juego y la dinámica de las interacciones de los actores implicado de cara a la toma final de

---

<sup>25</sup> NOTA: se trata de las dimensiones que entran en juego en toda intervención pública, según Subirats y Gomà (1999: 389).

decisiones partiendo de la estructura de oportunidades y las restricciones institucionales

3. Un resultado: una acción concertada para implicar a todos en la transformación de la ciudad.
4. Un proceso de implementación: en el que se fijen los posibles escenarios de gestión.

**C) Desde la óptica de esta investigación como se conciben los planes estratégicos:**

Los planes estratégicos en esta investigación, se conciben, a partir de las dos perspectivas anteriores, la instrumental y la política, entrecruzadas, combinadas y no excluyentes entendiéndolos como: **un proceso de concertación de decisiones en aras de la legitimidad social, a la hora de resolver los problemas y las situaciones de incertidumbre de un territorio, que se plasma en el desarrollo de unas estrategias futuras y, se sustenta en la formación de coaliciones, formales e informales, entre los actores participantes.**

En relación a los planes estratégicos de Málaga, y analizada la evaluación de los mismos, hemos observado que estos se han elaborado bajo unos principios similares a la concepción de un plan estratégico tal y como nosotros acabamos de exponer tras reflexionar sobre el significado de los planes, pues como dice el director de los planes estratégicos de Málaga<sup>26</sup>, estos se han realizado pensando que el *“ciudadano se ha de convertir en el centro del nuevo modelo urbano y para ello se buscará potenciar las acciones que requieran una interacción y un trabajo en red de las administraciones, los agentes y la ciudadanía en general. El conocimiento y la experiencia compartida permitirán crear la complejidad necesaria para la toma de decisiones y la unificación de la visión de futuro de este espacio urbano”*

---

<sup>26</sup> NOTA: son palabras recogidas por el Director de los planes estratégicos de Málaga, José Estrada, en el capítulo 25 *“Buenas prácticas para la planificación estratégica de Andalucía”* del libro de Pascual y Tarragona ( 2009: 329) .

## 2. MARCO TEÓRICO.

### 2.1. ANÁLISIS DE UN FENÓMENO SOCIAL DESDE LA PERSPECTIVA WEBERIANA

*“Los marcos de análisis son las herramientas del aprendiz”<sup>27</sup>*

*“El peligro radica en que los modelos no aporten caminos para mejorar la teoría y la práctica, sino que se conviertan en estrechas y limitadas prisiones”<sup>28</sup>*

El marco teórico en el que se va a estructurar el análisis de esta investigación, es **la Teoría de la Gobernanza**. El fin de un marco teórico es el de organizar las ideas y los conceptos con los que trabajar. Los marcos teóricos proporcionan un discurso de análisis, organizan el pensamiento y dan forma y coherencia a nuestras ideas. Su construcción implica establecer un límite en torno a la realidad que se investiga. En este caso se trata de establecer los límites a un concepto analítico, la **gobernanza**, con una abundante literatura respecto a su conceptualización que se presta a la confusión<sup>29</sup> y que, no obstante, tiene como punto común de partida a la hora de identificarla que se trata de una forma de gobierno distinta, que no enfrentada, del gobierno tradicional basado en la relación jerárquica entre quien gobierna y quien es gobernado, en la que el Estado es el incuestionable centro del poder político y tiene el monopolio en la determinación y consecución del interés colectivo.

Wayne Parsons (2007:92) afirma que *“el mundo es complejo y, para entender su complejidad, hay que simplificar. Cuando se simplifica con el fin de comprender la multiplicidad de factores y fuerzas que definen los problemas y los procesos sociales, se construyen modelos o mapas, o se piensa en función de metáforas”*. En el mismo sentido, se expresa Landau, en su artículo *“On the uses of metaphor in political analysis”* (1961:353), a la hora de concluir que el análisis de las políticas públicas, al

---

<sup>27</sup> Hogwood, B. (1984:25): *“Policy Analysis for the real World”*.

<sup>28</sup> En todo el proceso de la investigación se ha tenido presente esta advertencia que hace Kuhn, T. en su conocido libro (2006) *“La estructura de las revoluciones científicas”*.

<sup>29</sup> Ver más adelante un pie de página en relación a esta idea que expone Joan Prats.



igual que otras formas de análisis político, emplea metáforas o modelos como recursos para explorar “lo desconocido”.

De ahí que a la hora de construir el marco teórico a través del cual han discurrido las ideas y los planteamientos de esta investigación, se optase por fijar los límites de la realidad mediante la configuración de un *modelo* a partir de la elaboración de un *marco de “tipo ideal”*. Wayne Parsons acota este tipo ideal de marco de análisis a aquellos que establecen características definitorias de un fenómeno: *“aquellas características que permiten identificar qué pertenece a determinado grupo de fenómenos, con propiedades o criterios comunes”*<sup>30</sup>.

La construcción del marco teórico se ha realizado siguiendo los planteamientos de un sociólogo con el que se comparte su explicación sobre el comportamiento de la sociedad a partir de la construcción intelectual de un modelo *típico-ideal* como Max Weber proponía<sup>31</sup>. Se trata en palabras de M. Weber (1984:7) de *“la construcción de una acción rigurosamente racional con arreglo a fines que sirve en estos casos a la sociología, como un tipo (tipo ideal), mediante el cual comprender la acción real, influida por irracionalidades de toda especie (afectos, errores) como una desviación del desarrollo esperado de la acción racional”*.

Se plantea la necesidad de ordenar y organizar la realidad social de una manera lo más racional posible tal y como expone el profesor Sartori (2005:12) cuando introduce el debate respecto a los designios de la Ciencia Política afirmando que existe la necesidad de *“definir”* como base para la realización de una investigación y establece tres razones: *“primero... Las definiciones señalan el significado buscado de las palabras, garantizan que no nos malinterpretemos uno al otro. Segundo, en nuestra investigación las palabras son también nuestros contenedores de datos, por tanto, si*

---

<sup>30</sup> Wayne Parsons (2007:93) explica que los marcos teóricos pueden tener diferentes objetivos, aunque en la práctica éstos puedan confundirse o entremezclarse y clasifica los marcos, además de los Marcos de *“Tipo Ideal”*, como los Marcos *“Explicativos”* y los Marcos *“Normativos”*.

<sup>31</sup> En cuanto a la construcción del tipo ideal, uno de los primeros antecedentes lo tenemos en Ferdinand Tönnies (1979), en el estudio que analiza los conceptos de *“Comunidad y Asociación”*. Tönnies plantea estos conceptos como si fueran modelos, aclarando que no reducen la realidad social, simplemente ayudan a su comprensión, recalando que no agotan la realidad. Se trata de los mismos principios en los que se fundamenta Weber cuando propone que para entender el método para la comprensión de la sociedad, se deben de construir categorías intelectuales como conceptos puros o ideales pero incidiendo en que nunca se hallarán en la realidad social tal y como se definirán, pero ayudan a comprenderla.

nuestros contenedores de datos están laxamente definidos, nuestras observaciones estarán mal recolectadas. Tercero, definir es, antes que nada, asignar límites, delimitar. Por ello, la definición establece qué debe ser incluido, y a la inversa, qué debe ser excluido de nuestras categorías". Pero no sólo es necesario definir para investigar, sino además es necesario, como dice Colomer (2006:42), en el avance para contribuir en la consolidación de la Ciencia Política como ciencia, hay que "clasificar".

*Definir, ordenar, organizar, clasificar...* Acciones a realizar una vez valorada la confusión<sup>32</sup> y profusión de literatura que existe sobre un concepto tan difuso como es el de la gobernanza. Esta "difusión" del concepto de gobernanza es explicada de diferentes maneras. Para algunos autores se debe a que presenta un significado extenso; para otros, a que se le atribuyen diversos significados. Para Hirst (2000:13-14): "no existe un concepto único de gobernanza, más allá de una noción muy general, siendo el fenómeno diferente según el ámbito de la política". Y para Rhodes, (2000:68): "como entendamos el significado de gobernanza, dependerá de las teorías en que nos basemos".

Esta investigación considera que "ni tiene un significado extenso" ni "presenta varios significados", sino que comparte la idea que plantean Mossberger y Stoker, (2001: 811) cuando afirman que nos encontramos ante un "concept stretching" o un "estiramiento conceptual", es decir, la gobernanza se ha conformado como un concepto que se ha desarrollado a lo largo del tiempo más allá del contexto en el que originalmente se formuló.

En el mismo sentido, explica esta afirmación Mayntz (1998) cuando expone que la *Teoría de la Governance* se ha tratado hasta ahora como un proceso cognitivo acumulativo, comprendiendo así el porqué de los diferentes y diversos significados de este modelo de gobierno a analizar, así lo expresa en sus conclusiones: "En el caso de la Teoría de la Governance, se reencuentra una progresiva extensión del marco inicial, más que su supresión y sustitución con uno nuevo, esto es algo diferente a una

---

<sup>32</sup> La idea de la "confusión" se traslada por la cantidad de literatura que sobre la gobernanza existe desde que empezara a exponerse como una forma de gobierno alternativa, prestándose en principio a la difusión del concepto. Joan Prats (2011) afirma, en relación a esta idea, que "la gobernanza es un concepto emergente y abierto pero en absoluto confuso ni arbitrario. No es ninguna negación del gobierno ni de la gobernación sino una particular manera de gobernar que plantea requerimientos institucionales y gerenciales variados y específicos". Para esta investigación, y tal y como más adelante se desarrolla, la gobernanza es un modo de gobernación con los mismos elementos conceptuales que cualquier otra forma de gobierno.

*reubicación paradigmática en el sentido radical indicado por Khun. En este desarrollo, los cambios en la realidad política han representado un rol importante, influenciando la dirección en la cual el paradigma se ha ampliado”.*

La elección de crear el marco de la Teoría de la Gobernanza a partir de la construcción de tipos ideales siguiendo a Weber, no sólo fue por la necesidad de ordenar y organizar la realidad social de una manera lo más racional posible, configurando un proceso hipotético que mediara entre una estructura lógica de un sistema conceptual y la realidad empírica de los hechos históricos; sino que tras esta elección además, estaban presentes otras inquietudes.

Una de ellas, es la que se comparte con el profesor Coller en el prefacio de su libro *“Canon Sociológico”*, libro que ha servido de acompañamiento a la hora tanto de profundizar en los planteamientos de los *“abuelos intelectuales de los sociólogos/as actuales”* como en el momento de analizar la realidad social, y es cuando expresa, que *“...es como si las ideas de Weber, Durkheim o Tönnies estuvieran tan enterradas como sus autores. (Los estudiantes) Han oído hablar de ellos, quizá los hayan estudiado, unos pocos los han leído, pero menos aún han asimilado sus enseñanzas al punto de hacerlas útiles para explicar la realidad que los rodea”*. Y es esa utilidad la que se ha buscado en los planteamientos de Max Weber, planteamientos que pueden ser tan válidos hoy para llegar a comprender la realidad social investigada, como si empleáramos para ello los planteamientos de los sociólogos actuales<sup>33</sup>.

La siguiente inquietud que planeaba a la hora de emplear los aspectos metodológicos de Weber para la configuración del marco teórico de la realidad investigada, es el valor que nuestro autor concede a las ideas, las creencias y las intenciones para explicar la estructura de la sociedad en la que nos encontramos. Como dice Salvador Giner (2004:293): *“La acción social no tiene lugar, jamás, en un mundo plano... La vida social, para Weber, como para cuantos sociólogos conceden un lugar a lo subjetivo, se genera a través de una relación de tensión permanente entre intenciones y estructuras”*.

---

<sup>33</sup> Diferentes corrientes sociológicas adoptaron como punto de partida la “Sociología Comprensiva de M. Weber”, entre ellas la sociología fenomenológica de Alfred Schütz (1899-1959). Para otras sirvió de inspiración, como fue el caso del interaccionismo simbólico de Blumer o la etnometodología de Garfinkel.

Weber encuentra en las ideas<sup>34</sup> la respuesta a los orígenes del capitalismo y de la modernidad; analiza el modo en que las ideas son el sustento efectivo que explica el comportamiento capitalista<sup>35</sup> compartiendo esta reflexión sobre el papel protagonista de las ideas como fuente de explicación, con las palabras de Laura Chaquès (2004) al entender que las ideas deben ser la variable explicativa en los análisis de las redes de políticas públicas. En el caso de las políticas públicas, las ideas de los actores y el poder de influencia de las mismas son la base del resultado político, del éxito o del fracaso.

La sociología, por tanto, debe buscar los motivos, es decir, descubrir los significados de los sentidos subjetivos que explican la conducta humana en sus acciones sociales. Una de las pretensiones de este trabajo es llegar a identificar y explicar el funcionamiento de un instrumento político creado en un contexto con una realidad objetiva y determinado por las acciones sociales de actores a las que se les enlaza sentidos subjetivos.

Si analizáramos ese instrumento político, los planes estratégicos, desde el punto de vista del análisis de las políticas públicas tal y como proponen Gomá y Subirats en el capítulo 18 de su libro *“Políticas Públicas en España”* (un modelo de análisis por el que se combinan las fases de análisis o de proceso con las cuatro dimensiones que entran en juego en toda intervención pública) nos centraríamos en la fase de configuración de la agenda a partir de la dimensión simbólica, es decir, en la elaboración de las estrategias discursivas de los actores apoyados en determinados valores, marcos

---

<sup>34</sup> Hay autores como Eduardo Bericat (2012) que explican que más allá de la explicación que ofrece el propio Weber respecto al papel de las ideas, las representaciones religiosas, las creencias, las ideologías como las fuerzas históricas decisivas de la sociedad, o frente al papel determinante de la economía, tal y como proponía Marx, ponen de relieve un aspecto olvidado en la explicación weberiana del origen del capitalismo y al que hace referencia continuamente el autor alemán, y es el papel de las emociones. En palabras de Bericat, las conexiones comprensivas que explican la relación causal de la conducta del individuo y que originó el capitalismo están basadas en un modelo que vincula “conciencia” y “conducta”. La conciencia estaba determinada por: el componente valorativo que está asociado a la salvación o condenación del alma, el componente de las ideas que acompaña a las determinaciones del valor, y es la creencia en el dogma de la predestinación y, por último el componente emotivo, es decir *“la angustia producida por el cruce entre el valor más estimado (la salvación) y la imposibilidad de saber si será lograda (la predestinación). Angustia es la perpetua incertidumbre de la vida”*. La explicación de las conexiones entre la religión protestante calvinista y el espíritu del capitalismo solo es posible a partir de la conjunción de los valores, las ideas y las emociones para poder explicar el comportamiento de los individuos, explicación que se comparte.

<sup>35</sup> Giner (2004:308): *“Weber se pregunta si existe una afinidad electiva entre una determinada fe y la conducta económica que promueve el capitalismo”*. Si las creencias religiosas promueven un determinado comportamiento que explique el origen del orden económico propio de la modernidad, el capitalismo. Pero incluso va más allá cuando expone **desde un punto de vista metodológico** la importancia de la relación entre **“ideas”** y **“tipos ideales”** en su obra *“Ensayos...”* y nos dice que los tipos ideales muestran un carácter de síntesis de las ideas históricamente operantes, por ejemplo a la hora de hablar de los principios rectores, de la esencia del cristianismo, pues si se tratan esos principios como tipos ideales se cuestionará su validez, si se pretende que sean considerados como exposición histórica de lo que existe empíricamente; en cambio tienen (2012:93) *“un elevado valor heurístico para la investigación...cuando se les aplica exclusivamente como medio conceptual para la comparación y medición de la realidad respecto de ellos”*, es decir, cuando las ideas se consideran como conceptos ideales-típicos.

cognitivos y sistemas de creencias, que inciden en la conformación de la agenda, y que se plasma en los proyectos propuestos que la engloba.

Y para el autor alemán, la dimensión cultural en la que se apoya la significación que orienta la acción de los individuos es lo que debe comprender la sociología, pues esa dimensión cultural contiene los condicionamientos no sólo culturales y simbólicos sino además sociales y económicos que se dan en el propio desarrollo del actuar de la persona.

De este modo, Weber intenta superar la herencia historicista e idealista en la que se contextualizó su pensamiento, pues como dice al final de su libro *La Ética Protestante...*, *“Materialismo (la interpretación materialista de la historia) y espiritualismo (la interpretación Idealista de la historia) son interpretaciones igualmente posibles, pero como trabajo preliminar; si, por el contrario, pretenden constituir el término de la investigación, ambas son igualmente inadecuadas para servir la verdad histórica”*. Weber superó estas interpretaciones de la historia<sup>36</sup> tomando en cuenta otros factores en la explicación de la sociedad moderna. Por ello el objetivo de sus investigaciones será el de conocer los efectos de la cultura (con todos sus condicionamientos) sobre la acción y el desarrollo social.

#### **a) SOBRE LA EPISTEMOLOGÍA WEBERIANA**<sup>37</sup>.

Max Weber propone (2012:67) que *“la ciencia social que queremos promover [desde la revista en la que escribe<sup>38</sup>] es una ciencia de la realidad. Queremos comprender la realidad de la vida que nos circunda y en la cual estamos inmersos en su especificidad;*

---

<sup>36</sup> Weber a la hora de superar tanto la tradición idealista como la historicista se nutrió de dos destacados filósofos como eran Marx y Nietzsche.

<sup>37</sup> NOTA: **Agnes Heller** (1989:81) afirma que aunque *“para hablar de infinitud intensiva debemos referirnos casi exclusivamente a textos de arte y filosofía”*. Esta situación, nos dice la autora, se puede aplicar perfectamente a los textos de Max Weber pues siempre la lectura y relectura de los mismos nos lleva a encontrar nuevos rincones y significados ocultos, convirtiéndolos en *“textos intensamente infinitos”*, al tiempo que *“nos hace sentirnos intensamente insatisfechos en su comprensión”*. Y ese sentimiento compartido no se ha alejado a lo largo del estudio y análisis de M. Weber en esta investigación. En relación a esto, **Francisco Ayala** (1984:212) aclara que en cuanto a la forma de expresar sus ideas Weber, éste lo hace en una redacción *“apretadísima y barroca”* que nosotros hemos intentado aclarar.

<sup>38</sup> Weber publicó sus ensayos sobre metodología en la Revista *“Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik”* una vez que fueron nombrados editores: Werner Sombart, Edgar Jaffé y el propio Weber.

*queremos comprender, por una lado, la conexión y significación cultural de sus manifestaciones individuales en su configuración actual, y por el otro, las razones por las cuales ha llegado históricamente a ser así-y-no-de-otro-modo".* Compartiendo esta comprensión de la realidad social, tan vigente hoy como hace 93 años cuando la exponía Weber, la siguiente pregunta que nos hacemos siguiendo la línea argumental de Weber en su libro de Ensayos (2012) es: entonces, ***¿qué es lo que se pretende demostrar con una investigación?*** La respuesta es evidente desde el punto de vista weberiano: ***aquella parte de la realidad que tiene significación para nosotros.***

Una vez aclarado el ***qué***, lo siguiente es preguntarnos por el ***cómo investigar*** esa parte de la realidad que nos interesa. Es decir, ***¿cómo ser capaces de ordenar conceptualmente la realidad?, ¿cómo podemos explicar causalmente la significación cultural de una configuración individual?, en definitiva ¿cómo explicar y/o generar el conocimiento de los fenómenos sociales? ¿cómo ser capaces de comprender, interpretar y explicar la gobernanza?*** El profesor Gil Antón, en su artículo "Max Weber: el valor de las preguntas" (2005) afirma precisamente que de las aportaciones más significativas que realiza el autor alemán, una de éstas es el cambio en la pregunta que conduce a la actividad sociológica, pasando de responder a la cuestión de *qué es la sociedad* a *cómo podemos hacer sociología* entendida como actividad plenamente científica.

Con el fin de dar respuestas a estas preguntas y configurar el marco teórico de nuestra investigación, se irá reconstruyendo metodológicamente el concepto de tipo ideal de Weber, para ello se identificará la trama conceptual que nos propone Weber y así desarrollar los tipos ideales que contribuyen a explicar el fenómeno social *de la Gobernanza*.

Los pilares sobre los que se ha cimentado el armazón conceptual, han sido los siguientes textos del propio autor: "Ensayos sobre metodología sociológica" (2012) y principalmente los capítulos 1º ("La objetividad cognoscitiva de la ciencia social y de la política social" 1904) y 3º ("Sobre algunas categorías de la sociología comprensiva" 1913), "Economía y Sociedad: esbozo de sociología comprensiva" (1984) y "La Ética protestante y el Espíritu del capitalismo" (1969). También nos hemos ayudado de otros

escritos para una mejor comprensión de las ideas del autor, como han sido: *“Ensayos sobre Sociología de la Religión”* (2001) y *“La situación de los trabajadores agrícolas en la Alemania del Este del Elba. Visión general”*. Por otra parte, nos hemos apoyado en textos de análisis y profundización de las ideas de Weber desarrolladas por distintos sociólogos y teóricos sociales a los que aludiremos a lo largo del trabajo de investigación.

En primer lugar, debemos de partir de la concepción de Sociología para Weber. Y así en el primer capítulo de *Economía y Sociedad*, dedicado a *“Los Conceptos Sociológicos Fundamentales”*, afirma (1984:5) que: *“Debe entenderse por sociología (en el sentido aquí aceptado de esta palabra, empleada con tan diversos significados) a una ciencia que pretende entender, interpretándola, la acción social para de esa manera explicarla causalmente en su desarrollo y efectos”*<sup>39</sup>.

La línea argumental de esta concepción de la sociología, y que orienta a la misma, es: **entender, interpretar y explicar la acción social**<sup>40</sup>. Es decir, estamos hablando de la **Sociología Comprensiva**<sup>41</sup>, aquella que tiene por objetivo específico (2012:190-191) la acción: *“la acción que específicamente reviste importancia para la sociología comprensiva es, en particular, una conducta que: 1) está referida, de acuerdo con el*

---

<sup>39</sup> De igual modo, aparece recogida en la recopilación que realiza Salvador Giner sobre *“Tres aportaciones claves sobre la metodología en las ciencias sociales”*, realizada por Max Weber y en la que se define la sociología por Weber (1984:11) como: *“la ciencia cuyo objeto es interpretar el significado de la acción social así como dar, en su virtud, una explicación del modo en que procede esa acción y de los efectos que produce”*.

<sup>40</sup> Weber con el planteamiento que propone respecto a su concepción de la Sociología como disciplina científica, se desmarcará, como ya hemos aludido anteriormente, tanto de las nociones positivistas de las cuales nace la sociología –fundamentada en la búsqueda de una leyes universales y a partir de las cuales se deduciría la realidad- como de la cultura alemana, por la que asignaba a la investigación sociológica la tarea de analizar las formas típicas de relación social que el hombre ha configurado, es decir, dedicarse a analizar el modo en que la vida en sociedad se ha configurado en las diversas épocas; en palabras de Rossi (en Weber 2012:14). Weber a lo largo de toda su trayectoria se esforzó en intentar que la sociología como disciplina se emancipase tanto del positivismo del que surge esta ciencia como de la vieja escuela histórica alemana, tanto respecto al qué investigar, como al procedimiento a desarrollar por la sociología. Otorgó un contenido propio y específico a la sociología. En palabras de Salvador Giner (2003: 273) *“Weber inventó una salida de compromiso, o tercera vía, para poder cumplir con los requisitos del buen hacer científico tanto nomotético como ideográfico: se trata de la noción metodológica del tipo ideal o generalización abstracta de la realidad concreta”*.

<sup>41</sup> Weber nos propone una sociología comprensiva como *“ciencia del espíritu”* frente a *“las ciencias de la naturaleza”*, en la que se sintetice elementos tanto de las posiciones de Dilthey (filósofo de la cultura) como de Rickert (filósofo neokantiano). Del primero, se entiende que la validez del conocimiento está dada porque la pertenencia del sujeto al mismo mundo que conoce, permite la comprensión. Y del segundo, adquiere la idea de que la validez del conocimiento viene dada por la validez de los valores que se adoptan para seleccionar el dato empírico, pues los hechos no existen de manera independiente, sino están conectados con un sistema de valores. Para Weber el mundo humano necesita comprenderse y no sólo explicarse. El conocimiento se produce por comprensión y entendimiento sin excluir la indagación rigurosa de los hechos y el acopio imparcial de los datos pertinentes.



*sentido subjetivamente mentado del actor*<sup>42</sup>; 2) *está co-determinada en su decurso por esta su referencia plena de sentido; y 3) es explicable por vía de comprensión a partir del sentido mentado (subjetivamente)*".

Y esa acción será social cuando sea una acción (1984:5) *"en donde el sentido mentado por su sujeto o sujetos está referido a la conducta de otros, orientándose por ésta en su desarrollo"*.

En relación con este planteamiento, Raymond Aron (2004:409) afirma: *"la Sociología es la ciencia comprensiva del acto social"* y (2004:419) añade que la sociología no debe ser sólo una ciencia que ofrezca *"interpretaciones comprensivas de los sentidos subjetivos de las formas de conducta, sino que esa interpretación debe ser además una interpretación en palabras de Weber causal"*. Para Weber (1984:11): *"la explicación causal significa que, de acuerdo con una determinada regla de probabilidad, a un determinado proceso (interno o externo) observado sigue otro proceso determinado (o aparece juntamente con él)"*. De este modo, concluye Giddens (1998:249) que *"para demostrar la significación explicativa, tiene que haber una generalización empírica establecida, que relacione el sentido subjetivo del acto con una serie específica de consecuencias determinables"*.

Es decir, los límites que establece Weber a la hora de plantear el análisis de la realidad social, son por un lado, **ser capaces de ofrecer interpretaciones comprensivas de los sentidos subjetivos de las acciones sociales, y por otro, buscar las relaciones causales de los fenómenos sociales**. Así lo expresa Aron (2004:419) *"Dicho en otras palabras, las ciencias históricas y las sociológicas pretenden explicar causalmente al mismo tiempo que interpretar de manera comprensiva"*<sup>43</sup>. Weber de este modo, supera la oposición que se presenta a las ciencias respecto a su papel, de interpretación o de explicación, aclarando que desde la sociología la interpretación que se ofrece es un tipo de explicación, y que además recurre a las causas sociales para hallar el sentido de la acción social. Pietro Rossi en la *Introducción* del libro de Weber: *"Ensayos sobre*

---

<sup>42</sup> En su escrito de *Economía y Sociedad* (1984:5) explica que por "acción debe entenderse una conducta humana (bien consista en un hacer externo o interno, ya en un omitir o permitir) siempre que el sujeto o los sujetos de la acción enlacen a ella un sentido subjetivo".

<sup>43</sup> O como dice Gil (2005:106): "Consiste en ligar la explicación con la comprensión, esto es, en la gigantesca labor de combinar, de manera creativa y controlada analíticamente, el esquema causa-efecto con el de medios-fines".



*metodología sociológica” recogida en la edición en español, encuadra el pensamiento de Weber en el ambiente cultural de la Alemania de comienzos del siglo XX y añade respecto de las aportaciones de Weber (2012:22) en el debate planteado entre Dilthey y Rickert (al que ya hemos hecho referencia): “las ciencias histórico-sociales son aquellas disciplinas que sirviéndose del proceso de interpretación procuran discernir relaciones causales entre fenómenos individuales, es decir, explicar cada fenómeno de acuerdo con las relaciones diversas en cada caso que lo ligan con otros: la comprensión del significado coincide con la determinación de las condiciones de un evento”.*

En conclusión, **la Sociología Comprensiva que nos propone Weber es la de una ciencia que tiene como fin la comprensión de la acción social mediante la interpretación que se realiza explicando las causas que la desarrollan y sus efectos.** Nos propone comprender, interpretar y explicar pero no de una manera sucesiva o por etapas, tal y como corrobora en su artículo Ramón Alcoberro (2012:8), sino que se trata de analizar de forma paralela y convergente un mismo fenómeno social, como tres partes de una investigación que han de encajar a la vez.

Por lo tanto, lo que se pretende con una investigación desde el punto de vista de la Sociología Comprensiva es:

- a) **“Comprender” (Verstehen) la acción social**, es decir, buscar el significado de la conducta humana a partir de conocer las regularidades y los nexos de la misma. A partir de conocer las conexiones causales concretas se llegará a entender los componentes esenciales de un fenómeno social. Y sin perder de vista que (2012:74): ***“el conocimiento de leyes de causación no puede ser el fin de la investigación sino un medio. Nos facilita y posibilita la imputación causal de los componentes de los fenómenos, culturalmente significativos en su individualidad, a sus causas concretas”.***
- b) **“Interpretar” la acción social será posible mediante la construcción de tipos ideales.** Así lo expresa Weber (2012:189): *“Una comprensión de la conducta humana, obtenida por medio de interpretación, contiene ante todo una evidencia cualitativa específica, de dimensión singularísima”.* Pero no todas las evidencias son válidas, pues nos dice el sociólogo alemán que (1984:6): *“Toda*

interpretación, como toda ciencia en general, tiende a la evidencia. La evidencia de la comprensión puede ser de carácter racional o de carácter endopático o afectiva... Toda interpretación de una acción con arreglo a fines<sup>44</sup> orientada racionalmente de esa manera posee el grado máximo de evidencia... (pg7) el método científico consistente en la construcción de tipos investiga y expone todas las conexiones de sentido irracionales, afectivamente condicionadas, del comportamiento que influyen en la acción, como “desviaciones” de un desarrollo de la misma “construido” como puramente racional con arreglo a fines”. Por tanto, el grado máximo de la evidencia es la interpretación racional de una acción social con relación a los fines sirviendo en estos casos a la sociología “como un tipo ideal, mediante el cual comprender la acción real, influida por irracionalidades de toda especie (afectos, errores), como una desviación del desarrollo de la acción racional”<sup>45</sup>.

- c) **“Explicar” la acción social**, significa que comprendemos por los motivos (1984:8): “Comprendemos por sus motivos qué sentido puso en ello quien formuló la proposición  $2 \times 2 = 4$ , para qué lo hizo en ese momento y en esa conexión, cuando lo vemos ocupado en una operación mercantil, en una demostración científica, en un cálculo técnico o en otra acción a cuya conexión total pertenece aquella provisión por el sentido que vemos, vinculado a ella; es decir esa proposición logra una “conexión de sentido” comprensible para nosotros”. Se trata de comprender las acciones sociales a partir de las conexiones de sentido comprensibles: **“Explicar significa, para la ciencia, que se ocupa del sentido de la acción, la captación de la conexión de sentido en**

---

<sup>44</sup> De este modo clasifica Weber las acciones sociales (1984:20): “la acción social, como toda acción, puede ser: 1) **racional con arreglos a fines**: determinada por expectativas en el comportamiento tanto de objetos del mundo exterior como de otros hombres, y utilizando esas expectativas como “condiciones” o “medios” para el logro de fines propios racionalmente sopesados y perseguidos. 2) **Racional con arreglo a valores**: determinada por la creencia consciente en el valor-ético, estético, religioso o de cualquier forma como se le interprete-propio o absoluto de una determinada conducta, sin relación alguna con el resultado, o sea puramente en méritos de ese valor. 3) **Afectiva**, determinada por estados sentimentales actuales y 4) **Tradicional**: determinada por una costumbre arraigada”. La sociología comprensiva que propone Weber basada en el conocimiento de los motivos para la comprensión del significado de la acción social, es la que intenta comprender los motivos de la acción racional instrumental, el significado de una acción resulta claro para los sociólogos en su interpretación si lo explicamos con principios racionales. El tipo de acción-guía para Weber será la acción racional instrumental: es la búsqueda de la relación racional de los medios con los fines, el sentido de una investigación.

<sup>45</sup> Max Weber recoge esta idea con anterioridad en su artículo de 1913 “Sobre algunas categorías de la sociología comprensiva” (2012:191): “la sociología comprensiva establece diferenciaciones siguiendo referencias típicas, provistas de sentido, de la acción, por lo cual, como veremos, lo racional con relación a fines le sirve como **tipo ideal**, precisamente para poder estimar el alcance de lo irracional con relación a fines”. De esta manera, podemos entender la finalidad de un tipo ideal para Weber.

***que se incluye una acción, a tenor de su sentido “subjetivamente mentado”(1984:9).***

Tal y como se observa, ***“comprender”, “interpretar” y “explicar”*** la acción social son aspectos convergentes, paralelos y la argamasa de un mismo proceso: **el análisis de la sociedad desde la perspectiva de la Sociología Comprensiva, la que analiza el comportamiento interpretable racionalmente a partir de las conexiones o nexos comprensibles de la acción social.**

**b) SOBRE EL PROCEDER CIENTÍFICO EN WEBER.**

**Los investigadores somos creadores.**

En este apartado, una vez definido el contorno de la sociología que Weber nos propone, es decir una vez aclarado el ***qué***, avanzamos en la pregunta del ***cómo investigar esa parte de la realidad que nos interesa***, tal y como anunciábamos al principio del apartado anterior en el que nos preguntábamos ***¿cómo ser capaces de ordenar conceptualmente la realidad?, ¿cómo podemos explicar causalmente la significación cultural de una configuración individual?, ¿cómo explicar y/o generar el conocimiento de los fenómenos sociales?, en definitiva, cómo ser capaces de comprender, interpretar y explicar la evolución de un fenómeno social singular y concreto en un territorio determinado: la gobernanza en la ciudad de Málaga entre los años 1996 y 2006.***

El punto de partida de la estructura lógica del proceso de investigación que propone Weber es el de entender que la sociología es una ciencia que tiene que construir su objeto de análisis, mediante un procedimiento y un proceso cognitivo. Giddens nos los aclara (1998:237): ***“Para Weber, interpretar y explicar una configuración histórica requiere la construcción de conceptos diseñados para tal fin... Y que no reflejen propiedades esenciales de toda la realidad”.***

La premisa weberiana entiende que, como actores y sujetos de la realidad, tenemos la capacidad y la voluntad de tomar conscientemente posición frente al mundo y conferirle sentido y significación. Y desde un punto de vista científico, se intentará

ordenar la realidad convirtiéndola en objeto de conocimiento, a partir de las categorías subjetivas de su entendimiento.

Propone Weber para ello una categoría analítica a la que ya hemos hecho referencia, que es el concepto de la **comprensión**. La comprensión tiene como fin captar el sentido de la actividad humana<sup>46</sup>. Al ser un concepto analítico, la comprensión es una herramienta metodológica que procede del investigador, de carácter subjetivo por tanto, que permite diferenciar elementos del mundo que sirven para explicar, rechazando aquellos que no hacen comprensible la realidad acotada. Por tanto, la validez del conocimiento de las “*ciencias del espíritu*” frente a las “*ciencias de la naturaleza*” se confiere por una identidad circular, pues es precisamente la pertenencia del sujeto al mismo mundo que conoce e investiga el que permite la comprensión.

En definitiva, Weber propone comprender la acción social a través de la racionalidad del esquema interpretativo y para ello han de superarse los equívocos de la subjetividad y someterse a los métodos de investigación científica construyendo, en este sentido, los tipos ideales con el fin de que contrasten las desviaciones de la irracionalidad. De este modo aspira a construir su objeto analítico, *la sociología comprensiva*.

El problema a investigar, en términos weberianos, sería el ordenamiento conceptual de la realidad. Ésta la podremos ordenar de dos maneras: o mediante la construcción de un sistema de proposiciones generales o leyes a partir de las cuales se puede deducir la realidad; o a través de la construcción de las relaciones de la realidad con “*las ideas de valor*”, con el sentido que los individuos le asignan a sus acciones y a las de los otros.

El primer requisito de cualquier diseño lógico de una investigación, con independencia del tipo de ordenamiento conceptual de la realidad que se opte es el de la selección de aquellos elementos de la realidad que nos interesan. Se trata de seleccionar los elementos significativos para la investigación, y que para Weber son el “*prerrequisito*

---

<sup>46</sup> Giddens (1998:245) afirma que se trata de “*hacer inteligible la base subjetiva sobre la que descansan los fenómenos sociales*”. Es decir, de conocer los motivos de *las conexiones de sentido* o *los contextos de significado* parafraseando a Weber.

para que algo llegue a ser objeto de investigación” (2102:71). Weber lo expresa del siguiente modo (2012:67): *“Cualquier conocimiento conceptual de la realidad infinita por la mente humana finita, descansa en el supuesto tácito de que sólo una parte finita de la realidad constituye el objeto de la investigación científica, parte que debe ser la única esencial en el sentido de que merece ser conocida”*. De la realidad infinita debemos de seleccionar qué parte nos interesa para nuestra investigación, debemos de separar y aislar los elementos del fenómeno social a analizar y que dotarán de significación esa realidad<sup>47</sup>.

Weber, como se ha expresado anteriormente, plantea dos posibilidades a la hora de seleccionar esa parte finita de la realidad que nos interesa, o lo que es lo mismo, proceder al ordenamiento conceptual de la realidad.

La primera de ellas es mediante una proposición legal de la realidad, por la que una vez establecido *“el ligamento causal de la realidad a partir de la definición de las leyes generales”* se trata de analizar qué elementos de la realidad individual quedan fuera de ella, siendo considerados residuos no elaborados científicamente. Weber se cuestiona, (2012:70) *“si el conocimiento de la realidad en su significación cultural y su conexión causal, puede lograrse, mediante la búsqueda de recurrencias ajustadas a las leyes”*.

Para Weber la realidad de la vida no puede deducirse de leyes, entiende que las ligazones causales de los fenómenos sociales, sus conexiones causales, no pueden explicarse desde la legalidad. Y lanza una advertencia (2012:68): *“... Reaparece de continuo, aun entre los representantes de la escuela histórica, la convicción de que el ideal al cual tienden todas las ciencias, incluidas las ciencias culturales y al cual deben tender aun en vista de un remoto futuro, es la obtención de un sistema de proposiciones del cual la realidad pueda ser deducida”*.

Por ello propone una segunda alternativa para el ordenamiento conceptual de la realidad -una vez realizada la selección de aquella parte de la realidad que nos interesa

---

<sup>47</sup> Continúa Weber la explicación (2012:73): *“procuramos conocer un fenómeno histórico, esto es, pleno de significación en su especificidad. He aquí lo decisivo: sólo mediante el supuesto de que únicamente una parte finita entre una multitud infinita de fenómenos es significativa, adquiere sentido lógico la idea de un conocimiento de fenómenos individuales”*.

para nuestra investigación- y es aquella **por la que se conoce un fenómeno histórico pleno de significación en su especificidad, a partir de la determinación de aquellas causas por las cuales son imputables los componentes esenciales del fenómeno** (2012:73): *“sólo una parte de la realidad individual reviste para nosotros interés y significación, porque únicamente ella muestra relación con las ideas de valor culturales con las cuales abordamos la realidad. Sólo determinados aspectos de los fenómenos individuales, siempre infinitamente múltiples –aquellos a los cuales atribuimos significación cultural general- son, por lo tanto dignos de ser conocidos y sólo ellos son objeto de explicación causal”.*

Ya hablábamos al principio que la ciencia social que quería promover Weber era una ciencia de la realidad, intentando comprender la realidad de la vida en la cual estamos inmersos, en su especificidad, queriendo comprender la conexión y significación cultural de sus manifestaciones individuales. Y esto sólo es posible si posibilitamos el conocimiento de las conexiones causales concretas (2012:74). Ante esto Weber se pregunta **¿cómo es posible la explicación causal en general de un hecho individual?** El mismo se responde que es una cuestión de “imputación” es decir *“cuál es la constelación individual a la que debe imputarse en cuanto resultado”*, continua explicando (2012:74) que *“ si el conocimiento causal de los historiadores consiste en la imputación de resultados concretos a causas concretas, sería totalmente imposible, respecto de cualquier resultado individual, una imputación válida que no recurriese al conocimiento “nomológico”, es decir, al conocimiento de regularidades de las conexiones causales”.*

Pero aclarando el propio Weber que no se trata de leyes en el sentido riguroso de las ciencias de la naturaleza *“sino de conexiones causales adecuadas, expresadas en reglas”*. Teniendo en cuenta, además, que *“la determinación de tales regularidades, sin embargo, no es la meta sino el medio del conocimiento y en cada caso constituye una cuestión de oportunidad establecer si tiene sentido expresar en una fórmula, como ‘Ley’, una regularidad de ligazón causal conocida a partir de la vida cotidiana”* (2012:75).

Weber (2012:188-9) afirma que la comprensión es la vía para interpretar las regularidades y nexos de la conducta humana, y ese *“comprender determinado nexo ha de ser controlado, en la medida de lo posible, con los métodos usuales de la imputación causal antes de que una interpretación, no importa cuán evidente, pase a ser una explicación comprensible válida”*. Pero **¿cómo puede imputarse al objeto de estudio, es decir a una acción social concreta, una serie de relaciones causales y así explicarse?** Weber lo resuelve mediante el instrumento metodológico de los tipos ideales. Son la herramienta que adoptó para el estudio de los fenómenos sociales: *la construcción de un esquema teórico conceptual: los tipos ideales*.

Salvador Giner, como ya hemos aludido,(1989: 273) considera que los tipos ideales de Weber o *“generalización abstracta de la realidad concreta”*, son una salida de compromiso o tercera vía entre autores positivistas y e historicistas: *“para poder cumplir con los requisitos del buen hacer científico tanto ideográfico como nomotético”*. Es la aportación de Weber a la *“Disputa por el Método”*, y para ello, intenta responder a la pregunta **¿cómo se puede hacer sociología como una actividad científica?** Y en este sentido, propone **partir de la construcción conceptual que se ha de realizar en una investigación para que opere como un parámetro y así contrastar la realidad, permitiendo establecer hipótesis sobre los tipos observables y ponerlas en correspondencia con los hechos teóricamente elaborados**.

En relación a esta herramienta, los **tipos ideales**, Weber formula varias *“concepciones”* que recogen qué son. Por ejemplo, en su obra *“Ensayos sobre la metodología”*, en su página 96, explica que el *“tipo ideal”* en lo esencial se caracteriza ***“como una construcción conceptual para la mediación y caracterización sistemática de conexiones individuales, es decir, significativas en su singularidad, como por ejemplo el cristianismo o el capitalismo”***.

Otra concepción de qué son los tipos ideales para Weber aparece cuando afirma que el método de la sociología comprensiva consiste, como ya se ha ido descubriendo a lo largo de la trama conceptual expuesta (1984:9) en: *“la captación interpretativa del sentido (subjektivamente mentado) de la acción social o conexiones de sentido (se llama motivo a la conexión de sentido que para el actor o el observador aparece como fundamento con sentido de una conducta): a) mentado realmente en la acción*

particular (en la consideración histórica); b) mentado en promedio y de modo aproximativo (en la consideración sociológica en masa); c) construido científicamente (por el método tipológico) **para la elaboración de un tipo-ideal de un fenómeno frecuente**".

Se trata pues de intentar "operativizar" un concepto, su construcción, teniendo siempre presente que los tipos ideales no son un fin en sí mismo sino un método de análisis que supone la base de un método de investigación. **El tipo ideal es un modelo o construcción que crea el investigador, a través del cual le imputa a su objeto de estudio, una serie de regularidades causales que tiene como finalidad explicarlo.** Weber refuerza el papel de los tipos ideales en una investigación al afirmar que son la orientación a seguir en la búsqueda de las imputaciones causales (2012:85) "**el concepto típico-ideal pretende guiar el juicio de imputación: no es una hipótesis, pero quiere señalar una orientación a la formación de hipótesis. No constituye (el tipo ideal) una exposición de la realidad, pero quiere proporcionar medios de expresión unívocos para representarla**".

En el intento de indagar cómo se crean los tipos ideales acudiremos al análisis que proporcionan diferentes autores que han revisado la metodología weberiana, como Martin Albrow (1991) e incluso, otros que se han dedicado expresamente a estudiar los tipos ideales, como por ejemplo Hekman (1983), Lindbekk (1992) y Sánchez de Puerta (2006), al tiempo que seguiremos las argumentaciones metodológicas del propio Weber, extraídas de su obra.

Comenzando por estas últimas, las argumentaciones metodológicas que propone Weber y que nos pueden servir a modo de ejemplo respecto a la consideración de un tipo ideal, las observaremos en su libro de *Ensayos...* Así como en *Economía y Sociedad*. Respecto al primero, (p. 86) por ejemplo, encontramos la exposición que realiza sobre la **construcción de la idea de "economía urbana" en la Edad Media**, indicando que no se forma el concepto de *economía urbana* "como un promedio de los principios económicos existentes de hecho en la totalidad de las ciudades observadas, sino, antes bien como un tipo ideal". Y para ello, continua Weber afirmando que los principios económicos con los que se ha construido la idea de "economía urbana", como un tipo ideal **"se obtienen mediante el realce unilateral de uno o de varios**



**puntos de vista y la reunión de una multitud de fenómenos singulares, difusos y discretos, que se presentan en mayor medida en unas partes que en otras... Fenómenos que encajan unilateralmente en un cuadro conceptual en sí unitario".**

Weber, a continuación, reitera una de las propiedades de los tipos ideales, su pureza conceptual debido a que **el concepto que se construye a través del tipo ideal es un concepto que no se pueda encontrar como tal en la realidad:** *"es una utopía, que plantea a la labor historiográfica la tarea de comprobar, en cada caso singular, en qué medida la realidad se acerca o se aleja de ese cuadro ideal y, por lo tanto, en qué medida el carácter económico de las relaciones imperantes en determinada ciudad puede calificarse como 'economía urbana' en el sentido conceptual".*

Weber también propone, de modo inverso, otro ejemplo de construcción conceptual a través de **un tipo ideal, en este caso el de la "cultura capitalista"**, delineada a partir de definir el **"tipo ideal del artesanado"** como antítesis y contraponerlo *"a un tipo ideal correspondiente a una organización industrial capitalista, abstraído de ciertos rasgos de la moderna gran industria, e intentar en conexión con ello delinear la utopía de una cultura capitalista... Esa utopía destacaría rasgos singulares... De la vida cultural moderna tanto material como espiritual, considerados en su especificidad, a fin de reunirlos en un cuadro ideal carente de contradicciones".*

En su otra obra analizada, *"Economía y Sociedad"* (1984:17-18) incide respecto a la configuración de los tipos ideales, aclarando Weber que en el terreno sociológico sólo se pueden establecer *"promedios"* o *"tipos promedios"* con cierta claridad, cuando *"se trate de diferencias de grado entre acciones cualitativamente semejantes por su sentido. Esto es indudable"*. Y continúa afirmando que en la mayoría de los casos, las acciones relevantes desde el punto de vista sociológico o histórico están afectadas por motivos cualitativamente heterogéneos, entre los que no se puede sacar un *"promedio"* en sentido propio. Pone de ejemplo aquellas **construcciones típico-ideales de acciones sociales que hace la teoría económica** que son *"extrañas a la realidad"*, pues siempre se preguntan sin excepción: primero *"cómo se procedería en el caso ideal de una pura racionalidad económica con arreglo a fines, con el propósito de poder comprender la acción codeterminada por obstáculos tradicionales, afectos... Y*

*consideraciones de carácter no económico, en la medida en la que también estuvo determinada en el caso concreto por una consideración racional de fines o suele estarlo en el promedio” ; y segundo se cuestiona, en relación a facilitar el conocimiento de los motivos reales de la acción “por medio de la distancia existente entre la construcción ideal y el desarrollo real” de la acción. En definitiva, y siguiendo las palabras de Weber, cuanto con más precisión y univocidad estén contruidos los tipos ideales, es decir, cuantos más “extraños” o alejados sean de la realidad, “su utilidad será también mayor tanto terminológica, clasificatoria, como heurísticamente”<sup>48</sup>.*

Avanzando en la construcción conceptual de los tipos ideales, ya hemos enunciado qué son y respecto a una investigación, qué nos propone Weber al afirmar que (2012:85) *“el concepto típico ideal pretende guiar el juicio de imputación”* insistiendo en que *“no es una hipótesis, pero quiere señalar una orientación a la formación de hipótesis. No constituye una exposición pero quiere proporcionar medios de expresión unívocos para representarla”*.

La siguiente cuestión que se pregunta Weber es *“¿Cuál es el significado de esos conceptos-ideales para una ciencia de la experiencia tal y como la que queremos impulsar?”* (opus cit. 87) Es decir, **¿Cuál es la finalidad de los tipos ideales en una ciencia como la sociología que analiza los comportamientos interpretables racionalmente?**

El fin de un tipo ideal es el de ser un *“concepto límite”*. Se trata de un marco conceptual que no abarca toda la realidad (2012:89) y *“que mucho menos está destinado a servir como esquema bajo el cual debiera subsumirse la realidad como espécimen”*. El tipo ideal tiene el significado de un concepto límite puramente ideal *“respecto del cual la realidad es medida y comparada a fin de establecer determinados elementos significativos de su contenido empírico”*.

---

<sup>48</sup> Weber (1984:16) nos aclara que la sociología construye conceptos-tipos y busca regularidades generales de lo acontecido, a diferencia de la historia, que aspira a un análisis y a una imputación causal de acciones y personalidades individuales, relevantes para la cultura. No obstante, y en relación con su forma de proceder cuando hace imputación causal de los acontecimientos individuales, la historia llega a construir de manera tácita conceptos típicos ideales de índole racional-instrumental. Y nos pone el ejemplo de cómo acometer una investigación de un hecho histórico en este sentido, como fue el desarrollo de la campaña militar de 1866, investigando la imputación causal idealmente, preguntándose *“como hubieran procedido, Moltke y Benedek, cada uno de ellos, con absoluta racionalidad, en el caso de un conocimiento cabal tanto de su propia situación como la de su enemigo, para compararlo con la que fue su actuación real y explicar luego causalmente la distancia entre ambas conductas (sea por causa de información falsa, errores de hecho, equivocaciones, temperamento personal o consideraciones no estratégicas)”*.

Los tipos ideales son, por tanto, conceptos-marco puros diseñados para definir aquella parte de la realidad que nos interesa para nuestra investigación. Son construcciones fruto de nuestra fantasía<sup>49</sup> que llegan a ser conceptos puros en sentido lógico y no en sentido ejemplar tal y como afirma Giddens (1998:238) pues estos conceptos en *“su plena pureza conceptual, no encuentran representación en la realidad, o lo encuentran parcialmente. Aquí como en cualquier parte, cualquier concepto que no sea puramente clasificatorio se aparta de la realidad”* (Weber 2012:90).

Weber ejemplifica sus ideas con el análisis de los conceptos de *“iglesia”* y *“secta”*, al afirmar que estos admiten ser resueltos por la vía clasificatoria *“en complejos rasgos”*, con lo cual no sólo los límites entre ambos sino también su contenido conceptual han de permanecer siempre fluctuantes. Pero sí quiere definir el concepto de secta como un tipo ideal por el que se aprehenden *“genéticamente”* elementos singulares del mismo, por ejemplo *“con relación a ciertas significaciones culturales importantes que el espíritu de secta ha tenido para la cultura moderna, entonces determinados rasgos de ambos se vuelven esenciales porque se encuentran en una relación de causación adecuada respecto de aquellos efectos”*. En conclusión, la esencia de nuestro conocimiento radica en la circunstancia de que aprehendemos la realidad *“sólo a través de una cadena de transformaciones de representación”* y en este sentido construimos los conceptos a analizar.

Respecto a distintos autores que han revisado la **metodología weberiana** y que pueden contribuir a aclararla, comenzaremos en primer lugar, por **Hekman** (1983: 123-124), quien afirma que la **teoría de tipo ideal** es formulada por Weber en su etapa dedicada a las ciencias históricas en su carrera, y que nunca fue adaptada al escenario sociológico al que evolucionó más tarde<sup>50</sup>. Esta autora propone la construcción de un tipo ideal histórico en diferentes etapas. La primera consiste en determinar la categoría de los hechos a partir de los cuales se construye el tipo ideal. La segunda

---

<sup>49</sup> Weber (2012:89): *“Tales conceptos son formaciones en las cuales, por aplicación de la categoría de posibilidad objetiva, construimos conexiones a las que nuestra fantasía, disciplinada y orientada en vista de la realidad, juzga adecuadas”*.

<sup>50</sup> Se puede entender esto como una apreciación de la autora respecto a los aspectos metodológicos de Weber, pero desde nuestro punto de vista, y siguiendo las palabras de Rossi (2012:19-20), *“la labor de investigación se mostraba ligada al planteamiento de problemas metodológicos, a la formulación lógica de instrumentos que permitiese lograr los resultados a que se aspiraba. La metodología weberiana se construía en el transcurso de la investigación concreta, día a día”*. Es decir, Weber iba adaptando la metodología según las necesidades de la investigación, teniendo en cuenta además que él habla en todo momento de las ciencias histórico-sociales, con métodos de investigación compatibles y con una posición epistemológica parecida.

etapa consiste en limitar la acción para un periodo y una sociedad determinada. La propia autora aclara que *“Weber afirma que el interés teórico del investigador es uno de los factores clave para guiar la síntesis de los conceptos construidos en las ciencias sociales. Y el interés teórico del historiador es, sencillamente, un interés histórico”*. De ahí que proponga la limitación de la acción a investigar para un periodo y una sociedad determinada. Y la tercera, la elección de determinados elementos de un selecto grupo de hechos, que han de ser singulares y particulares *“esta singularidad es instrumental en la formación de todos los tipos de ideales históricos y puede ser identificada como la variante definitiva del principio de síntesis utilizado para construir esos conceptos”*.

Para esta autora, los patrones para la construcción de los tipos ideales que nos propone Weber, tanto históricos como sociológicos, son muy parecidos, pero señala como aspecto principal en el que difiere su construcción, **el interés específico del investigador**<sup>51</sup>.

Esto lo demuestra Hekman partiendo de la afirmación: *“En primer lugar, la categoría de los hechos a partir de los cuales se construye un tipo ideal sociológico general es idéntica al del tipo histórico: algo se convierte en un ‘hecho’ para el análisis en ambos casos porque los actores sociales hacen que tenga significado”* por lo que la base en la que se sustenta la construcción de los tipos ideales es la misma pero aclara que para el investigador sociológico, y en contraste con la construcción del tipo ideal histórico, su interés por la categoría de los hechos no es necesario que se limite a un período histórico o a una sociedad determinada: *“De hecho, el investigador que intenta construir un tipo ideal sociológico general tratará de reunir información de todos los períodos históricos y sociedades como sea posible (pp 125)”*.

Y aclara Hekman en segundo término que el investigador sociológico sintetiza aspectos relevantes de los hechos según las demandas de la pregunta en cuestión, y que aunque el contexto histórico de los hechos es de primordial importancia en la construcción de un tipo ideal histórico, ese contexto es tan solo uno de muchos factores relevantes en la construcción de un tipo ideal sociológico general. En

---

<sup>51</sup> En este sentido, Janoska-Bendl explica en su libro (1972) *“Max Weber y la Sociología de la Historia”* que *“la subjetividad en la selección de los objetos culturalmente significativos no afecta la objetividad requerida –y posible– en su tratamiento científico...lo que cambia es más bien el grado en el que interesan a los unos, y a los otros no”*.

definitiva, esta autora concluye afirmando que *“los tipos ideales sociológicos están contruidos para responder a preguntas relativas a una institución social o práctica encontrada en diferentes sociedades, y en diferentes periodos de tiempo”*. El interés teórico es el único que guía la construcción de los tipos ideales, históricos o sociológicos.

En relación a este análisis que ofrece Hekman respecto al papel del contexto histórico en la Sociología, **Francisco Ayala** en su *Tratado de Sociología* (1984:209-211) reflexiona en cuanto al objeto de la Sociología y la formación de los conceptos científicos en esta disciplina, aclarando que *“el objeto de la Sociología pertenece al mundo histórico y no puede, por tanto, ser conocido adecuadamente cuando se lo desarraiga de su terreno o se prescinde del hecho de esa ubicación suya... El objeto (de la sociología) queda vinculado al sujeto en su existencia -que es existencia humana, vida histórica-”*. En este sentido, el sociólogo granadino concluye que *“los conceptos científicos deben ser contruidos como conceptos históricos”* pues piensa que junto a los rasgos formales de los conceptos, también ha de tenerse en cuenta *“el querer individual de cada uno de nosotros”*, el factor de la voluntad. Para Ayala, las instituciones, como por ejemplo la familia o el Estado, se transforman a lo largo del tiempo, históricamente, siendo *“resultado de la voluntad de los hombres”<sup>52</sup>*.

El siguiente autor de referencia cuya interpretación abordamos respecto del análisis metodológico de los tipos ideales de Weber, es **Lindebkk** (1992); el cual realiza un repaso de las distintas visiones de diferentes autores en cuanto a las ideas propuestas por Weber, aceptándolas o rechazándolas y aportando como novedad en sus reflexiones sobre los tipos ideales (1992:290) *“que el tipo ideal es un modelo, no una hipótesis”* completando esta idea mediante su afirmación de que *“hipótesis específicas pueden ser derivadas de él (del tipo ideal), para ser comparadas con los hechos específicos”*.

---

<sup>52</sup> Ayala, al hablar de la importancia que tiene *“el factor de la voluntad”* introduce un aspecto fundamental en la propuesta de análisis de la realidad por Weber: la trascendencia del papel del sujeto objeto de conocimiento al considerar al individuo, en última instancia, como *“el átomo”* de su *sociología comprensiva* (2012:201) pues *“el individuo constituye... El límite y el único portador del comportamiento provisto de sentido”*.

Esta idea respecto a la aportación novedosa de Lindebkk, la refleja también el profesor **Sánchez de Puerta** en su estudio publicado en el año 2006. Se trata de un artículo en el que sistematiza las ideas del sociólogo alemán sobre los tipos ideales dispersas en su obra, proponiendo además un procedimiento para la construcción de tipologías ideales tal y como hacía Hekman y agregando un último apartado, dedicado a la utilidad de los tipos ideales<sup>53</sup>. Resulta igualmente destacable la alusión que realiza en los inicios del artículo, compartiendo unas de las inquietudes que nos había llevado a emplear los tipos ideales de Weber en nuestro análisis, al significar que *“la recuperación de los clásicos continúa siendo una tarea necesaria e inacaba”*.

El proceso de construcción de los tipos ideales que nos propone este profesor, establece que **según el tipo ideal que sea, así se determinará su proceso de formulación**. Nos presenta diversos tipos de tipologías.

En primer lugar, la tipología que distingue entre **tipos ideales múltiples o simples**. Los primeros serían aquellos compuestos por dos o más tipos ideales y los segundos serían las que incluyen un solo tipo ideal para el mismo concepto. Como tipología múltiple, destaca los diferentes modos de producción definidos por Marx. Un ejemplo de tipología simple, sería el tipo ideal de la burocracia: un tipo ideal de organización social único en la definición de ese concepto.

Otro criterio de clasificación que puede utilizarse según Sánchez de Puerta, sería la naturaleza de la relación entre los tipos si son varios. Así distingue entre **tipologías ideales independientes y tipologías ideales dialécticas**. En la primera, los tipos ideales no tienen ninguna relación entre sí, salvo la de haber sido formulados para un mismo concepto. Las dialécticas, las define, como aquellas tipologías en las que los dos tipos definidos han sido formulados a partir de una lógica dialéctica, como por ejemplo la comunidad y la asociación. Una vez aclarado este punto, explica los cuatro posibles procedimientos para la elaboración de las tipologías ideales.

---

<sup>53</sup> Sanchez de Puerta interpreta (pp.14) como “un tipo ideal o un conjunto de ellos sirven, en primer término, para llegar a un lenguaje común a la hora de hablar o escribir sobre un concepto sociológico. En segundo lugar, los tipos ideales nos permiten compararlos con realidades empíricas y obtener conclusiones. Por último, los tipos ideales son útiles para la formulación de hipótesis, tal como dejó entrever el propio Weber”.

En relación a las tipologías de tipos ideales, **Albrow** afirma que (1991:86) *"no existe un inventario exhaustivo de las variedades y usos de los tipos ideales"* porque según él *"representan la suma total de las imágenes mentales de la realidad posible"*, por lo tanto lo que se propone es una aproximación sobre diferentes clases de tipologías ideales como punto de partida como se ha observado anteriormente. La construcción de tipologías es un recurso frecuente y fundamental en las investigaciones científicas en sociología.

Las tipologías nos ayudan a ordenar las distintas conceptualizaciones de los fenómenos sociales, en palabras de **López Roldán** (1996). En su introducción, llega a afirmar que se trata de *"resumir en un conjunto reducido y significativo de categorías o tipos a los individuos, grupos, instituciones, sociedades o a cualquier otra unidad de análisis que es objeto de estudio"*.

Las tipologías o clasificaciones articulan la teoría con la realidad social. Su construcción (López Roldán 1996:15) *"constituye un instrumento de operativización conceptual, ... Destinado a definir, estructurar y medir la complejidad multidimensional de los fenómenos sociales"*. Se trata de generar un conjunto de conceptos llamados tipos o categorías, a partir de la definición teórica previa de un concepto general, mediante un proceso de reducción del espacio de atributos multidimensional que caracteriza el fenómeno a investigar. De esta forma se crean los conceptos-tipo (López Rodan 1996:20): *"la construcción tipológica contribuirá a dar significado a nuevas entidades conceptuales: los tipos...los tipos definen nuevas realidades conceptuales a un nivel de abstracción menor"*<sup>54</sup>.

Continuando con las pautas del profesor **Sánchez De Puerta**, en cuanto a cómo se construye un tipo ideal, y una vez perfiladas las distintas posibilidades de *tipos ideales*, propone cuatro procedimientos de elaboración de tipos ideales: a partir de una abstracción simple de la realidad; desde la revisión amplia de casos empíricos respecto a un concepto; desde el razonamiento de un concepto de forma dialéctica; y a partir

---

<sup>54</sup> El fin último tanto de este concepto de *tipos* para la construcción de una tipología como del concepto de los *tipos ideales* de Weber, es el mismo: servir de instrumentos metodológicos situados en una posición intermedia entre la teoría y la realidad social. Ambos conceptos son construcciones intelectuales, pero mientras que para el concepto-tipo éste reúne una serie de rasgos propios derivados de una abstracción mayor de la realidad, de un concepto general previamente definido, el otro, el de los tipos ideales es en sí esa realidad a definir sin derivar de un concepto heredado.

de la proyección de un concepto hacia el futuro siguiendo una tendencia social. Todos los procedimientos comparten dos fases: la de determinar las características que deben dar forma a los tipos ideales o selección de las variables o indicadores típicos según el objeto de la investigación y el análisis de los casos empíricos; y la fase de otorgamiento de valores a esas variables o indicadores. Las fases previas a éstas son las que diferencian los modos de construir los tipos ideales. Para el primer procedimiento, simplemente se trata de la revisión de algunos casos para determinar el tipo ideal que sería. En el segundo procedimiento, se deben de recopilar los casos empíricos según los países y los momentos históricos analizándolos para determinar así sus características y los posibles indicadores típicos. En el tercero, habría que determinar las ideas opuestas que sirvan para fijar los indicadores y en el cuarto, observar cuál será la tendencia social que fijará la asignación de valores típicos y los indicadores seleccionados.

En definitiva, planteada la propuesta metodológica de Weber, **los tipos ideales son una herramienta que facilitan la comprensión explicativa, es decir, nos permiten llegar a comprender los motivos de las acciones, nos ayudan a ofrecer una correcta interpretación causal de una acción concreta y esto significa** (Weber 1984:23): *“concebir como apropiado el curso externo de la acción y su motivo al tiempo que ambos se entienden como relacionados entre sí de una manera cuyo significado sea comprensible. Dar una interpretación correcta de una acción típica (o de una acción de tipo inteligible—comprensible) es mostrar que aquello que se afirma como típico no sólo parece ser adecuado en cierto grado al nivel de significado, sino que debe ser adecuado también causalmente”*.

Todas estas interpretaciones respecto a la construcción de los tipos ideales, nos ha ayudado tanto a comprender la propuesta metodológica del propio Weber, como a lanzarnos al abismo metodológico de configurar nuestros propios tipos ideales.



**c) Propuesta de análisis: Esquema teórico conceptual para explicar el sentido de la acción.**

Desde la sociología comprensiva, se plantea la necesidad de elaborar esquemas teóricos que hagan comprender el sentido de la acción y por los que el científico adquiere el conocimiento no sólo constatándolos con la realidad, sino por ser capaz de imputar a esas constataciones, a esos contrastes con los fenómenos estudiados, las relaciones causales, en un contexto de regularidades.

En definitiva, se trataría de responder a las preguntas formuladas al comienzo del diseño de este marco teórico y que se formula el propio Weber: *¿cómo poder explicar causalmente la significación cultural de una configuración individual?* Se trata de intentar comprender el conjunto de motivos que explican la realidad que nos rodea de una forma individual y concreta. Y el acceso a ese conocimiento de la trama de motivos es posible mediante una herramienta que facilita la comprensión explicativa, ***el tipo ideal***.

**El tipo ideal orienta, por tanto, el proceso de comprensión interpretativa de la acción por parte del investigador. El tipo ideal es un modelo o construcción que crea el investigador, a través del cual le imputa a su objeto de estudio, una serie de regularidades causales que tiene como finalidad explicarlo.** Tal y como hemos mencionado anteriormente, Weber hace referencia en sus escritos a qué son y qué no son los tipos ideales, qué aportan y qué no aportan a la sociología comprensiva, pero no llega a explicar desde un punto de vista puramente metodológico cómo se elaboran, ni siquiera en sus ensayos de contenido metodológico. Hemos seguido las argumentaciones metodológicas que nos propone el propio Weber, así como las que nos han proporcionado los autores aludidos en el apartado anterior, respecto a cómo se construyen los tipos ideales. En este apartado, profundizaremos en la construcción de los tipos ideales, siguiendo la recomendación que ofrece Salvador Giner (1988:620): ***“debemos comprender cómo se construye un tipo ideal, a partir de los tipos ideales que nos propone y tenerlos como modelo”***. De este modo, hemos tenido como referencia para nuestra investigación, el libro de Weber *“La Ética Protestante y el*

*Espíritu del Capitalismo*” (1979)<sup>55</sup>, respecto a la construcción de dos tipos ideales de naturaleza independiente: **el tipo ideal del capitalismo racional y el tipo ideal de la ética calvinista**. Zeitlin corrobora esta idea al afirmar (2006:138): “*Más interesantes que sus estudios puramente metodológicos son sus estudios históricos-sociológicos concretos; y en realidad, también son de mayor importancia para la evaluación del método de Weber, pues es en ellos donde podemos observar su procedimiento metodológico en el estudio de problemas esenciales*”.

Weber en su proceder científico pretende que, como investigadores, seamos capaces de ordenar conceptualmente la realidad como ya se ha explicado, incidiendo en la idea de que los investigadores son creadores, pues han de crear el objeto de análisis más allá de la propia investigación, pues como hombres de cultura, tienen la capacidad y la voluntad de tomar conscientemente posición frente al mundo y conferirle sentido y significación. Se trata de crear el objeto que vamos a analizar, y así lo expresa (2012: 51): “*El destino de una época de cultura que ha comido del árbol de la ciencia consiste en tener que saber que podemos hallar el sentido del acaecer del mundo, no a partir del resultado de una investigación por acabar que sea, sino siendo capaces de crearlo*”.

Y ¿cómo crea Weber el objeto a analizar en *La Ética Protestante...*? **Para ello, proponemos, a partir del estudio del libro *La Ética Protestante...* Las siguientes orientaciones que han de seguirse para “crear el sentido del mundo” y para dotar de significados al comportamiento de los actores sociales que participan en la realidad social seleccionada:**

#### **Esquema teórico conceptual de construcción del objeto de conocimiento.**

- i) Definición teórica previa del fenómeno histórico o concepto general a analizar. Reducción del espacio de atributos multidimensionales que caracteriza el fenómeno a investigar a partir de las “ideas de valor”.**
- ii) Selección de los elementos significativos para la investigación.**

---

<sup>55</sup> NOTA: todas aquellas referencias bibliográficas citadas en este apartado en las que sólo se refleja la página en las que aparecen son del libro que se ha analizado de *La Ética ...* De 1979.

iii) **Determinación de las categorías del concepto: las variables que definen los tipos ideales.**

iv) **Constelación de causas a las que imputar la comprensión de las conexiones de sentido: las ligazones causales del fenómeno social a explicar.**

### **Respecto a la investigación realizada por Weber en la Ética Protestante.**

A lo largo de su estudio, tal y como lo nombra, se observa el esquema descrito para llegar a la adquisición del conocimiento, al tiempo que expone algunas aclaraciones y reflexiones sobre el desarrollo del mismo así como sus resultados, de interés con el fin de contextualizar la obra analizada. De este modo y antes de comenzar por situar el origen de su investigación, mostraremos algunas de estas reflexiones.

Primero. Weber aclara que el objeto de su investigación no es novedoso y así lo reconoce en un pie de página (p. 38) pues nos dice que la relación entre la confesión “reformada” y el desarrollo del espíritu capitalista no es nueva *“no es nuevo afirmar aquí esta conexión acerca de la cual ya trataron Laveleye, Matthwe Arnold y otros, lo raro es su duda totalmente infundada; por eso hay que explicarla”*.

Segundo. A Weber no le interesa la doctrina de la Religión, ni pretende hacer un tratado sociológico sobre las religiones en esta obra. Le interesa el efecto práctico de la religión (pie nº1 p. 26) *“lo que para el teólogo afecta a una religión es lo valioso en ésta, no podía ser lo decisivo para nosotros. Nos hemos ocupado de los aspectos más superficiales y más groseros (desde el punto de vista religioso) de la vida de las religiones, pero son aspectos reales que, a menudo por su misma exterioridad y tosquedad, los que más poderoso influjo ejercieron en el orden externo”*.

Tercero. Weber manifiesta que tienen<sup>56</sup> una misión, que lo que se presiente oscuramente y se afirma con las vagas generalidades en las que se han movido hasta ese momento. Pretende formularlo con toda claridad, con toda la que la historia les

---

<sup>56</sup> Aun figurando como único autor de *la Ética*... En todo el estudio se expresa en primera persona del plural reflejando que lo ha realizado en colaboración con otros investigadores o discípulos, como por ejemplo cuando menciona pp. 27 que poseen abundante material de la estadística confesional de Baden procedente del trabajo realizado por un discípulo suyo.

permite, usando sus palabras. Tienen la misión de encontrar científicamente (pp. 39): *“un parentesco íntimo entre determinadas manifestaciones del espíritu protestante y de la moderna cultura capitalista”,* no lo buscaran *“en su supuesto amor al mundo más o menos materialista sino más bien en sus rasgos puramente religiosos”*. Y ahí, en esos aspectos se centraran para evidenciar lo presentido *“tratar de penetrar en lo particular y distintivo de aquellos magnos idearios religiosos en que se ha traducido históricamente la religión cristiana”*.

Cuarto. Sugiere Weber que son las constataciones actuales de lo que ocurre en el capitalismo actual las que realizan en su investigación, las observaciones oportunas y necesarias (pp. 62) *“las que sirven para mostrar todo el interés de la indagación acerca de cómo fueron posibles en la época de su formación esta conexiones de la capacidad capitalista de adaptación con los factores religiosos, ya que la observancia de muchos fenómenos aislados no permite concluir que entonces existió de mismo modo que ahora”*. Aclara que las consideraciones que sugiere la observación de lo que ocurre en el capitalismo actual sirven para mostrar las conexiones que se produjeron en la época en que se originaron los movimientos protestantes con el desarrollo del capitalismo, pues en el momento de la investigación si puede expresar conclusiones ante el contexto de regularidades que manifiestan las relaciones causales, tal y como se observará más adelante.

Quinto. Respecto a ciertas imputaciones explicativas que se le achacan y que no comparte, expresa el autor una queja en primera persona al respecto, cuando explica (pp.106) que *“no menos absurdo sería defender la tesis doctrinaria según la cual el espíritu capitalista... Sólo habría podido nacer por influencia de la Reforma, con lo que el capitalismo sería un producto de la misma”*. Y aclara en el pie de esa página *“sin embargo, esto es lo que con extraña insistencia se me viene imputando sobre estas y las siguientes observaciones mías, formuladas con la máxima claridad posible, a mi juicio”*. Y es así, pues a lo largo de toda la investigación insiste que han existido importantes formas de economía capitalista que son notoriamente anteriores a la Reforma.

Sexto. En relación al papel de las ideas como causa de explicación del comportamiento de los actores, y que con tanto interés hemos destacado como un aspecto fundamental en la obra de Weber al comienzo de esta investigación, éste llega a afirmar que *“nuestro estudio podría constituir una modesta aportación ilustrativa de cómo las ideas alcanza la eficiencia histórica”*. Éste sería por tanto, el fin último de su investigación, el de preguntarse únicamente respecto a *“qué contenidos característicos de esta civilización cabría imputar a la influencia de la Reforma”* (p. 106). Por tanto, *¿qué ideas fueron las determinantes de que un tipo de conducta, sin más finalidad aparente que el enriquecimiento fuese integrado en la categoría de “profesión”, ante la que el individuo se sentía obligado?”* (p. 78).

Séptimo. En cuanto al desarrollo de la investigación, en el transcurso de la misma Weber reitera su idea de trabajo sobre el sentido provisional de sus afirmaciones iniciales hasta que no se complete el proceso de constatación y se establezcan las conexiones causales. Así en el momento de plantear su concepto histórico del *“espíritu del capitalismo”* (p. 41) aclara que este concepto histórico no debe de *“componerse o reconstruirse con distintos elementos tomados de la realidad histórica”*, y por ello agrega Weber que *“la definitiva determinación conceptual no puede darse al principio, sino al término de la investigación: con otras palabras, solo en el curso de la discusión y como resultado esencial de la misma, quedará claro cuál es el mejor modo de formular (o sea, el modo más adecuado a los puntos de vista que nos interesa) lo que entendemos por espíritu del capitalismo”*.

Octavo. Weber fiel a su método de investigación, insiste en la idea de exponer claramente desde el principio qué parte de la realidad le interesa analizar, insistiendo por ello en el alcance de su trabajo, qué no pretende ser un análisis exhaustivo de la civilización, sino que *“se limitan de propósito a marcar lo que en cada cultura está y estuvo en oposición con la civilización occidental, eligiendo algunos puntos de vista que nos parecen de especial interés”* (p. 18). Añade que la capacidad humana de trabajo tiene sus límites por lo que de cada cultura se referirán a *“las conexiones de la ética religiosa de aquellas capas sociales que, en cada país, encarnaban la cultura respectiva, y de lo que se trata precisamente es de las influencias ejercidas por su conducta”* (p. 21).

Noveno. Concluye el autor alemán la presentación del origen de su investigación, con un alegato hacia el papel de la sociología y su incidencia en la investigación que plantea pues afirma que pareciera que la explicación al hecho de que solo en Occidente encontramos determinados tipos de racionalización, habría que encontrarla *“en que parece que hay que suponer que el fundamento de hecho se encuentra en determinadas cualidades hereditarias”*, explicando que no ha encontrado nada que le permita comprender como: *“la herencia de la biología puede indicar aproximativamente el cómo, el cuánto y el dónde de su participación en el proceso investigado”*. Y que, por el contrario, serán los trabajos sociológicos e históricos los que deberán *“descubrir en la medida de lo posible las influencias y conexiones causales explicables de modo satisfactorio por el modo de reaccionar ante el destino y el medio”*. (P. 22).

#### **Respecto al Origen de la Investigación.**

En el inicio de su investigación, en la *Introducción* de *La Ética...* Nos plantea Weber el punto de partida de la misma, expresando que de todas las posibles relaciones causales a las que alude que podían explicar la conducta racional de los hombres en el desarrollo económico, se centrará en la siguiente (p. 18): *“determinar la influencia de ciertos ideales religiosos en la formación de una mentalidad económica, de un ethos económico, fijándonos en el caso concreto de las conexiones de la ética económica moderna con la ética racional del protestantismo ascético”*<sup>57</sup>. Es decir, se trata de conocer qué elementos de la ética económica religiosa occidental son imputables causalmente a la economía y a la estructura social del medio en que nacieron, como causas sociológicas imputables sólo en Occidente.

O como dice al final de su investigación, su desarrollo ha sido el de tratar de analizar la correspondencia causal entre *“la fundamentación religiosa de la idea puritana de la profesión”* y *“sus efectos en la vida económica”* (p. 206), o lo que es igual: *“percibir las*

---

<sup>57</sup> Durante el transcurso de la investigación que propone Weber en *La Ética...* Incide el fin de su estudio (p.107): *“lo que es menester señalar es si y hasta qué punto han participado influencias religiosas en los matices y la expansión cuantitativa de aquel “espíritu” (capitalista) sobre el mundo, y qué aspectos concretos de la civilización capitalista se deben a ellas”*. Continúa aclarando que *“la investigación ha de concretarse a establecer si han existido, y en qué puntos, afinidades electivas entre ciertas modalidades de la fe religiosa y la ética profesional”*.

*conexiones de las ideas religiosas del protestantismo ascético con las máximas de la actividad económica” (p. 209).*

**i) Definición teórica previa del concepto general a analizar. Reducción del espacio de atributos multidimensionales que caracteriza el fenómeno a investigar a partir de las “ideas de valor”.**

A lo largo de lo explicado, desde el comienzo del apartado sobre el marco teórico de esta investigación, se pone de manifiesto la importancia de “definir”, tal y como afirmaba el profesor Sartori, ya mencionado, indicándonos *que la definición en las investigaciones, establecía qué debía ser incluido de nuestras categorías y qué no*. Ese ha sido el sentido de esta fase de la investigación, ser capaces de definir ese concepto que se ha desarrollado a lo largo del tiempo, *la gobernanza*, y contribuir al proceso cognitivo acumulativo de la misma.

Max Weber en relación con las definiciones de los conceptos, nos advierte que (1984:5): *“El método de esta introductoria definición de conceptos, de la que no puede prescindirse fácilmente no obstante ser de modo inevitable, abstracta y lejana, al parecer, de la realidad, no pretende novedad en modo alguno. Al contrario, sólo desea formular... En forma más conveniente y correcta... Lo que la sociología empírica entiende de hecho cuando habla de las mismas cosas”*<sup>58</sup>. Por tanto, la pregunta que hay que realizarse es: ¿qué hay detrás de la formulación de conceptos como “Estado”, “feudalismo”, “corporación” y otros parecidos (como “Gobernación” en nuestro caso), para la Sociología que nos propone Weber, la Sociología Comprensiva, aquella que entiende que el individuo constituye el límite y el único portador del comportamiento provisto de sentido?. El mismo Weber nos responde (2012:201-2) al respecto que: *“Conceptos como “Estado”... Designan para la sociología, en general, categorías que se refieren a maneras determinadas del actuar humano en sociedad, y por lo tanto, su tarea consiste en reducirlos a un actuar “comprensible”, lo cual significa, sin excepción, al actuar de los hombres participantes”*. En *La Ética Protestante...* El fenómeno social

---

<sup>58</sup> O en palabras de Joaquín Abellán (2014) en su traducción del capítulo “Conceptos sociológicos fundamentales de Weber”: *“las definiciones de los conceptos tienen carácter introductorio y, aunque sean inevitablemente abstractas y alejadas de la realidad, no se puede prescindir fácilmente de ellas. El método que seguimos en las definiciones no pretende en modo alguno ser nuevo, sino que, por el contrario, sólo pretende expresar de un modo más correcto y apropiado lo que cualquier sociología empírica piensa realmente cuando está hablando de las mismas cosas”*.

concreto que pretende analizar Weber y que para ello tipificará, es el **capitalismo** pero seleccionando de los diferentes tipos de “espíritus” o “mentalidades capitalistas”, la **mentalidad capitalista racional**.

Para ello, define al capitalismo que se desarrolla en Occidente como el que (p. 9) “*se identifica con la aspiración a la ganancia lograda con el trabajo capitalista incesante y racional, la ganancia siempre renovada, a la “rentabilidad”. Y así tiene que ser; dentro de una ordenación capitalista de la economía, todo esfuerzo individual no enderezado a la probabilidad de conseguir una rentabilidad está condenado al fracaso*”. Aclarando que no todo enriquecimiento monetario o afán de lucro<sup>59</sup> son aspectos relacionados con el capitalismo, pues considera que nada tiene que ver con el capitalismo racional y propone incluso eliminar un concepto elemental como es el de la ambición (p. 9): “*el capitalismo debería considerarse precisamente como el freno o por los menos como la moderación racional de este impulso irracional lucrativo*”.

Weber continúa en el proceso de definir el concepto del capitalismo racional moderno, caracterizando otros tipos de capitalismos con el fin de ir acotando la realidad que le interesa, indicando que en Occidente el capitalismo tiene unas formas, características y direcciones que no se conocen en ninguna otra parte y así llega a hablar del capitalista aventurero<sup>60</sup>, que ha existido en todo el mundo; del capitalismo de los fundadores como es el de todo los grandes especuladores; del colonial; y del financiero en la paz y el que especula con la guerra. Insiste en esta afirmación a lo largo de su obra respecto a su consideración del capitalismo moderno, el que le interesa en su investigación, cuando explica (p. 64 pie de página 20) que por “**espíritu del capitalismo moderno**” “*nos referimos naturalmente, a la industria moderna racional específica de Occidente, no al capitalismo extendido por todo el mundo desde hace tres milenios*

---

<sup>59</sup> Weber, en este sentido, precisa el significado del espíritu capitalista discrepando de la concepción del capitalismo para autores que son una referencia en su obra como son su maestro Lujo Bretano y también Simmel y Sombart. Respecto al primero aclara su discrepancia en cuanto a la terminología pues no le parece oportuno “*inordinar en la misma categoría cosas tan heterogéneas como el lucro obtenido por explotación y el provecho que rinde la dirección de una fábrica y mucho menos aun designar como “espíritu del capitalismo toda aspiración de dinero*”. Tampoco muestra su acuerdo en la equiparación que hace Simmel de los términos “*economía dineraria*” y “*capitalismo*”. Y en cuanto a Sombart, que explica en su gran obra sobre el capitalismo, la idea que “*lo específico de Occidente, a saber, la organización racional del trabajo*”, según Weber “*aparece bastante pospuesto a favor de aquellos otros factores de la evolución que se han presentado siempre en el mundo*” (pgs 9-10).

<sup>60</sup> Sobre el capitalista aventurero, Weber lo conceptualiza afirmando que “*sus probabilidades, con excepción de los negocios crediticios y bancarios y del comercio, eran siempre de carácter irracional y especulativo; o bien se basaba en la adquisición por medios violentos, ya fuese el despojo realizado en la guerra ... o el despojo continuo y fiscal explotando a los súbditos*” (1979:12).



*hasta la actualidad, en China, India, Babilonia, Grecia, Roma y Florencia, representado por los usureros, los proveedores de guerra, arrendatarios de impuestos y cargos públicos, grandes empresarios comerciantes y magnates de las finanzas”.*

En la construcción del concepto u objeto a investigar seleccionamos, de la realidad infinita, aquella parte de la realidad que nos interesa para nuestra investigación, es decir, seleccionamos aquella parte de la realidad que tiene significación para nosotros como investigadores. Y lo significativo para nosotros, son aquellos elementos de la realidad a investigar que están relacionados con **“las ideas de valor”**. Es decir, seleccionamos la realidad, buscado el sentido que los individuos le asignan a sus acciones y a las de los otros.

Ya mencionamos que la selección de lo significativo, la selección de esa parte de la realidad infinita que es digna para nosotros de ser conocida en sus rasgos individuales, es un prerrequisito para que algo llegue a ser objeto de investigación, en palabras de Weber (2012:71) tal y como hemos aludido anteriormente. En conclusión, **el conocimiento de la cultura está condicionado por las ideas de valor**. Esto significa en palabras de Weber (2012:76) que *“la premisa transcendental de toda ciencia de la cultura, no consiste en que encontremos plena de valor una determinada cultura... Sino en que somos hombres de cultura, dotados de la capacidad y la voluntad de tomar conscientemente posición ante el mundo y de conferirle sentido. Y (este sentido) cualquiera que sea, conducirá a que en la vida juzguemos determinados fenómenos de la coexistencia humana a partir de él, y a que tomemos posición frente a ellos como significativos”*.

**Las ideas de valor que orientó a Weber su investigación en La Ética Protestante... Están sustentadas en los principios de la racionalidad moderna Occidental.** Se pregunta (p. 17) *“¿por qué los intereses capitalistas no actuaron en el mismo sentido en China? ¿por qué no orientaron el desarrollo científico, artístico, político o económico por el mismo camino de la racionalización que es propio de Occidente?”* los aspectos

que seleccionará del fenómeno histórico que analizará, el capitalismo, son aquellos que tienen **significación para el racionalismo occidental moderno**<sup>61</sup>.

Weber entiende que lo racional es un punto de vista de análisis de la realidad aplicado a las distintas dimensiones de la realidad social, y que su trabajo (pie de p. 8, p. 48) *“si sirve para algo, lo será por lo menos para describir el múltiple sentido del concepto, aparentemente unívoco de lo racional”*. La aplicación (y su explicación) de un determinado punto de vista racional, es lo que puede llegar a comprender el que la adquisición continua de dinero, *“evitando cuidadosamente todo goce inmoderado”* llega aparecer como *“algo absolutamente trascendente e incluso irracional”*. ¿Qué es lo que hace que *“la ganancia que no un medio para la satisfacción de necesidades vitales materiales del hombre... Sino que éste debe de adquirir, porque tal es el fin de su vida”*?. (P. 48) **Es decir ¿cómo podemos convertir una conducta irracional, en una conducta que es el sentido de la vida del hombre? Por el proceso de racionalización y disciplina que impuso el ascetismo calvinista. Así explica Weber, el sentido de la racionalización y hasta dónde llega, como punto de vista de análisis.**

Weber explicará en el momento de definir el Tipo Ideal del Espíritu Capitalista los rasgos que lo definen, pero ya presuponiendo que se trata un tipo de capitalismo que no se conoce en ninguna otra parte de la tierra, y que presenta una serie de manifestaciones frente a otros tipos de capitalismo que lo hace singular. El capitalismo racional moderno está determinado en su evolución por (a lo largo de su *Introducción*):

- La organización industrial racional, *“la que calcula las probabilidades del mercado y no se deja llevar por la especulación irracional o política”*.
- La separación de la economía doméstica y la industria.
- La contabilidad racional.
- La organización racional-capitalista del trabajo formalmente libre.

---

<sup>61</sup> Para Weber, los procesos de racionalización se han realizado en todas las partes y en todas las esferas de la vida. Pero se trata de un racionalismo específico y peculiar de la civilización occidental. Lo propio de cada proceso de racionalización es su diferenciación histórica y cultural y observar en qué esfera de la vida y desde qué punto de vista, fueron racionalizadas en cada momento. De las condiciones en las que surge y se desarrolla el racionalismo occidental moderno, centra su atención en las condiciones económicas, se interesa por el racionalismo económico (p. 18-19).

- El desarrollo de la aplicación técnica de los conocimientos científicos.
- El Derecho y la administración racional.

Hemos expresado como Weber entiende que lo racional es el punto de vista que emplea y que va determinando la selección de la realidad que le interesa para su investigación, pero afirma que el proceso de racionalización que le interesa es el de un *“racionalismo específico y peculiar de la civilización occidental”* (p. 17) y que por tanto, atendiendo al hecho de que los procesos de racionalización se han realizado en todas partes y en todas las esferas de la vida, *“lo característico de su diferenciación histórica y cultural es precisamente cuáles de estas esferas... Fueron racionalizadas en cada momento”*, por lo que aclara que lo primero que hay que conocer es: **cuáles fueron las características peculiares del racionalismo occidental, y dentro del moderno, las condiciones económicas.**

En este sentido, el proceso de racionalismo económico que entiende Weber como motivo fundamental de la economía moderna es (p. 78) *“un crecimiento tal de la productividad del trabajo que hizo a éste romper los estrechos límites “orgánicos” naturalmente dados de la persona humana en que se hallaba encerrado, quedando sometido todo el proceso de la producción a puntos de vista científicos”*. Concluye Weber que la evolución del “espíritu capitalista” hasta la propuesta de tipo ideal que propone, es consecuencia de la evolución del racionalismo ante los problemas de la vida: por ejemplo como ha determinado el ideal de vida de la moderna sociedad burguesa.

## **ii) Selección de los elementos significativos para la investigación.**

Una vez caracterizado el fenómeno social que analizará y presentado el principio por el que otorgará significación a los aspectos de la realidad que le interesa, el autor alemán continuará identificando la situación de la que parte en su investigación que da origen a la misma, seleccionando los elementos significativos necesarios.

Comienza Weber destacando un hecho: la menor participación de los católicos en el moderno capitalismo alemán: *“han sido siempre los protestantes los que, como oprimidos u opresores, como mayoría o como minoría, han mostrado singular tendencia hacia el racionalismo económico, tendencia que ni se daba ni se da entre los católicos, en cualquier situación en que se encuentren”* (p. 32). Constata este hecho revisando las estadísticas profesionales de aquellos países en los que existen diversas confesiones religiosas.

Este dato una vez descrito, lo explica ofreciendo una serie de motivos:

- a) Motivos históricos. La adscripción de una gran parte de los territorios más ricos de Alemania *“y que más amplio desarrollo habían logrado en el orden económico, especialmente la mayoría de las más ricas ciudades, se habían convertido en el siglo XVI al protestantismo”*. (P. 208).
- b) Motivos religiosos. Los territorios económicamente más desarrollados *“tenían un predisposición para una revolución eclesiástica”* para rebelarse contra las autoridades tradicionales de carácter católico que *“son un poder extremadamente suave, de hecho casi puramente formal”* sustituirlo por otro poder *“que había de intervenir de modo infinitamente mayor en todas las esferas de la vida pública y privada, sometiendo a regulación onerosa y minuciosa la conducta individual”*. (P. 29)
- c) Motivos de formación. En cuanto a la enseñanza formal se muestra una notable diferencia entre el tipo de enseñanza que se les da a los hijos de padres católicos en relación a los hijos de protestantes. Mientras los católicos optan por una formación de tipo humanista *“que proporcionan las escuelas a base de enseñanza clásica”* (p. 31) los protestantes prefieren una preparación para estudios técnicos y para profesionales de tipo industrial y mercantil. En cuanto a la preparación de los oficios, los protestantes una vez formados profesionalmente en los pequeños talleres pasan a integrar en las fábricas *“las filas de los trabajadores más preparados”* participando en mayor proporción en *“las capas ilustradas del elemento trabajador de la moderna gran industria”*, frente a los católicos que continúan con su preparación en el taller con el fin de

alcanzar el grado de maestros. Weber concluye que *“la relación causal consiste en que la elección de la profesión y todo ulterior destino de la vida profesional ha sido determinado por la educación de una aptitud personal, en una dirección influenciada por la atmósfera religiosa de la patria y el hogar”*

- d) Motivos políticos. Se da una máxima basada en la experiencia por la que *“las minorías nacionales o religiosas que se contraponen, en calidad de oprimidas a otros grupos opresores, por su exclusión espontánea o forzosa de los puestos políticamente influyentes, suelen lanzarse decididas a la actividad industrial, que permite a sus miembros más dotados satisfacer una ambición que no pueden colmar sirviendo al Estado”*. Este fenómeno se da entre los judíos, pero paradójicamente no ocurrió entre los católicos alemanes y sí entre el grupo mayoritario de los protestantes. (P. 32).
- e) Motivos de carácter personal. La razón de presentar distintas conductas ante el racionalismo económico por parte de los católicos y los protestantes hay que buscarla más allá de la situación política e histórica de cada religión, tal y como se ha observado, y hallarla también *“en una determinada característica personal permanente”* (p. 33).

Ante los motivos que, en apariencia, pueden explicar el hecho o situación base -la menor participación de los católicos en el moderno capitalismo alemán-, y que se limitan a describir la situación, propone investigar qué elementos de las confesiones religiosas *“son o fueron los que obraron y siguen obrando en la dirección descrita”* (p. 33). Y tras presentar diversos puntos de vista superficiales<sup>62</sup>, Weber explica que *“para encontrar un parentesco íntimo entre determinadas manifestaciones del espíritu protestante y de la moderna cultura capitalista, hemos de ir a buscarlo... En sus rasgos puramente religiosos”* (p. 40). En los rasgos de la religión encontraremos la explicación del desarrollo del capitalismo occidental moderno según la confesión practicada pues ya no sólo se atenderá a los rasgos del protestantismo en general, enfocados en el luteranismo, sino que Weber considera que es la confesión *“reformada”* del calvinismo

---

<sup>62</sup> Como es plantear una supuesta oposición entre el alejamiento del mundo basado en la ascesis y la piedad y por otra parte, la participación en la actividad capitalista (pag.35) *“con ideas vagas como esas del supuesto alejamiento del mundo de los católicos o el supuesto amor materialista de los protestantes, y cosas semejantes, no se va a ninguna parte”*.

la que mejor encarna el parentesco de la misma con el desarrollo del espíritu capitalista (p. 38) *“no todas las sectas protestantes parecen haber actuado con la misma fuerza en esta dirección (descrita anteriormente). En Alemania, parece ser que el calvinismo actuó en el mismo sentido: la confesión “reformada” hubo de resultar excepcionalmente beneficiosa para el desarrollo del espíritu capitalista, en comparación con otras confesiones... Más desde luego, que el luteranismo”*. Weber seleccionará de los rasgos de la religión aquellos elementos que considera significativos para su investigación.

***iii) Determinación de las categorías del concepto: las variables que definen los tipos ideales.***

Weber, tras la identificación de los elementos de la realidad que le interesa investigar y una vez definido el concepto del fenómeno a explicar, está en disposición de determinar las categorías del concepto que le interesa respecto al fenómeno histórico del capitalismo racional moderno, mediante la construcción del **Tipo Ideal del Espíritu del Capitalismo**, para a continuación caracterizar el **Tipo Ideal de la Ética Protestante**, en el transcurso de la obra analizada y llegar al último capítulo de la misma (*“la relación entre la ascesis y el espíritu capitalista”*) para señalar las regularidades causales que se establecerán a través de los dos tipos ideales definidos, y de este modo llegar a comprender el objeto de estudio.

En primer lugar, Weber se pregunta *“¿qué debemos entender por el concepto del “espíritu del capitalismo”?* y aclara que el fenómeno histórico del “espíritu del capitalismo” que tratan de definir mediante una construcción del tipo ideal, *“tiene que componerse o reconstruirse con distintos elementos tomados de la realidad histórica”* y que por ello, tal y como se aclaró al principio del desarrollo de este esquema de análisis, sólo será una vez terminada la investigación cuando *“quedará claro cuál es el mejor modo de formular (o sea, el modo más adecuado a los puntos de vista que nos interesan) lo que entendemos por espíritu del capitalismo”* (p. 41). Advierte de que esos puntos de vista no son los únicos bajo los cuales se puede analizar un fenómeno

histórico, por lo que concluye que por *“espíritu del capitalismo no hay que entender únicamente lo que en esta investigación se revela como esencial para nosotros”*.

Por ello, ante la imposibilidad de definir de antemano un concepto, pero ante la necesidad de estar de acuerdo acerca del objeto de estudio a investigar, propone que se recurra a un documento *“inspirado en aquel espíritu, que contiene con clásica pureza lo que más directamente nos interesa y que, al propio tiempo, tiene la ventaja de carecer de relación directa con lo religioso y de estar, por tanto –para nuestro tema– exento de supuestos”* (p. 42). El documento de partida es un texto de Benjamín Franklin en el que se recoge una serie de principios que si bien habla del espíritu del capitalismo, Weber aclara que en el mismo no está contenido todo cuanto debe entenderse por tal *“espíritu”*, por ello va incorporando una serie de consideraciones a lo expuesto por Franklin que sirven para exponer las categorías que debe incluir el Tipo Ideal de lo que considera debe comprender el *“espíritu”* del capitalismo. Así explica que el Tipo Ideal del Espíritu del Capitalismo entendido como un concepto-marco puro diseñado para definir la parte de la realidad que le interesa debe de contener:

- a) La cualidad del *“ethos económico”*: el capitalismo presupone una máxima de conducta de matiz ético. (P. 46).
- b) El sentido utilitarista: *“la ganancia no es un medio para la satisfacción de necesidades vitales materiales del hombre, sino que más bien éste debe adquirir, porque tal es el fin de su vida”* (p. 48).
- c) El deber profesional: *“la ganancia del dinero representa dentro del orden económico moderno, el resultado y la expresión de la virtud en el trabajo”* y aclara, que esta idea peculiar *“del deber profesional, de una obligación que debe sentir el individuo y siente de hecho ante el contenido de su actividad profesional... Esa idea es la más característica de la ética social de la civilización capitalista, para la que posee, en cierto, sentido, una significación constitutiva”* (p. 49).

- d) El tradicionalismo: entendido como una mentalidad y una conducta ante la que tiene que luchar el capitalismo. Weber explica que por tradicionalismo se entiende que *“lo que el hombre quiere por naturaleza, no es ganar más y más dinero, sino vivir pura y simplemente como siempre ha vivido y ganar lo necesario para seguir viviendo”* (p. 59). La mentalidad capitalista a la que se ha de aspirar es *“la que al menos durante el trabajo, necesita desentenderse de la eterna cuestión de combinar la ganancia acostumbrada con el máximo de comodidad y mínimo de rendimiento, y que, por el contrario, practica el trabajo como absoluto fin en sí, como profesión”*. Y añade que esta mentalidad ni existe naturalmente *“ni puede ser creada por salarios altos ni bajos, sino que es el producto de un largo y continuado proceso educativo”* (p. 61).
- e) Los representantes de la mentalidad relacionada con lo que es el “espíritu del capitalismo” (es decir, los representantes de la mentalidad que aspira a obtener una ganancia racionalmente legítima, ejerciendo una profesión) procedían de las capas más audaces de la clase media industrial, frente a los empresarios capitalistas del patriarcado comercial, de la banca, de la exportación en grande, de la dirección de un gran establecimiento de géneros al por menor, etc., que si bien aclara Weber, ejercerán su actividad de la *“forma de empresa capitalista, pero es posible que el espíritu que anime su dirección sea el de un estricto tradicionalismo”* (p. 65).

Weber continua su exposición concluyendo que *“el nuevo espíritu encarna cualidades éticas específicas, de distinta naturaleza que las que se adaptaban al tradicionalismo de los tiempos pasados”* (p. 69) y para demostrarlo expone cuál sería su Tipo Ideal del Empresario Capitalista (*“aquel tipo de empresario que nosotros hacemos objeto de nuestra investigación, no del tipo corriente dado empíricamente”* (p. 71).



Finalmente se pregunta el autor alemán *¿qué ideas fueron las determinantes de que un tipo de conducta, sin más finalidad aparente que el enriquecimiento, fuese integrado en la categoría de profesión, ante la que el individuo se sentía obligado? Pues esta obligación es justamente lo que suministra apoyo y base ética a la conducta del empresario de “nuevo estilo”, (p. 78).*

En el racionalismo económico encuentra Weber la respuesta que pretende comprobar de que *“es posible racionalizar la vida desde los más distintos puntos de vista y en las más variadas direcciones”*. Aun teniendo Weber presente la “idea de valor” por la que seleccionará la realidad que le interesa, el racionalismo moderno, explica, no obstante, que se trata de un concepto histórico lleno de contradicciones y *“necesitamos investigar de qué espíritu es hijo aquella forma concreta del pensamiento y la vida racionales (el ideal de vida de la moderna sociedad burguesa) que dio origen a la idea de profesión y a la dedicación abnegada... Al trabajo profesional, que era y sigue siendo uno de los elementos característicos de nuestra civilización capitalista” (p. 80).*

Weber, durante el transcurso de su investigación, va cercenando la realidad investigada en aras de configurar un proceso hipotético que mediara entre el esquema conceptual que propone y la realidad empírica analizada. En este sentido es como llega a definir un concepto fundamental en su explicación sobre el comportamiento del capitalismo racional moderno al que ya se ha hecho referencia, como es el concepto de **“profesión”** que define como *“el sentido de posición en la vida, de una esfera limitada de trabajo” (p. 81)*, pero aclara que esa *“idea de profesión”* es nueva, es *“producto de la Reforma”*. Explica que lo novedoso es ***“considerar que el más noble contenido de la propia conducta moral consistía justamente en sentir como un deber el cumplimiento de la tarea profesional en el mundo” (p. 89).***

Esto era consecuencia inevitable del *“sentido sagrado del trabajo”* y lo que engendró fue el **concepto ético-religioso de profesión**. Weber en el planteamiento metodológico de su investigación que tenía como orientación *“determinar la influencia de ciertos ideales religiosos en la formación de una mentalidad económica, de un ethos económico, fijándonos en el caso concreto de las conexiones de la ética económica moderna con la ética racional del protestantismo ascético”*, plantea en esta fase de la

investigación el componente religioso como fuente explicativa una vez propuesta la significación cultural que para dicha investigación tiene el capitalismo racional moderno, e introduce la variable ético-religiosa en un concepto explicativo fundamental para comprender las relaciones causales que lleven a interpretar al fenómeno estudiado, y es tan crucial en su investigación que lo conceptualiza también como un tipo ideal, el **Tipo Ideal de la Profesión**. Este concepto en principio, aclara que es un concepto que forma parte del dogma común a todas las confesiones protestantes, *“opuesto a la distinción que la ética católica hacía de las normas evangélicas... Y que como único modo de vida grato a Dios reconoce no la superación de la moralidad terrena por medio de la ascesis monástica, sino precisamente el cumplimiento en el mundo de los deberes que a cada cual impone la posición que ocupa en la vida, y que por lo mismo se convierte para él en “profesión”* (p. 90).

Weber desarrolla el Tipo Ideal de la Profesión, que es propio de las confesiones protestantes, pero continua limitando la realidad investigada pues explica que si bien es cierto que *“la valoración ética de la vida profesional constituye una de las más enjundiosas aportaciones de la Reforma”* (p. 93) en contraste con la ética católica, la Reforma *“acentúa el matiz ético, aumentando la prima religiosa concedida al trabajo en el mundo, racionalizado en profesión”* (p. 96), no todas las confesiones protestantes adoptaron la idea de profesión de la misma manera. Y aquí comienza a introducir Weber su posicionamiento respecto al Luteranismo y a otras formas del protestantismo como es el calvinismo, pues si bien para Lutero la “profesión” es aquello que el hombre ha de aceptar *“porque la providencia se lo envía”*, entendiendo por tanto que el trabajo profesional es *“una misión impuesta por Dios al hombre”* (p. 101), Weber considera que esta postura mantiene un claro carácter tradicionalista.

Y aclara que la posición adoptada por Lutero y su Iglesia ante el trabajo profesional *“no es tan clara como en otras formas de protestantismo”* y que por ello han de investigar *“aquellas de sus formas en las que, de modo más claro que en el luteranismo, se*

*percibe la conexión de conducta práctica en la vida con un punto de partida religioso*<sup>63</sup>.

De este modo, Weber dedica el penúltimo capítulo de su libro (*“Los fundamentos religiosos del ascetismo laico”*) a indagar la propuesta que formula: analizar las diversas formas de protestantismo, en concreto a los representantes históricos del protestantismo ascético y que son cuatro: el calvinismo, el pietismo, el metodismo y las sectas nacidas del movimiento bautizante<sup>64</sup>, ante la comprobación que supuso el rechazo al luteranismo como ética religiosa influyente en la expansión del espíritu capitalista moderno.

Weber se centra en el calvinismo, y recurre a su método de sistematización en “tipos ideales” por *“la imposibilidad de trazar contornos precisos en la realidad lo que impone la exclusiva investigación de sus formas más consecuentes, como medio de captar de modo más seguro sus efectos específicos”* (p. 115). Weber opta por el calvinismo por ser la confesión religiosa determinante en *“cuantas luchas se llevaron a cabo en torno a la religión y la cultura en los países civilizados (Países Bajos, Inglaterra y Francia) durante los siglos XVI y XVII”, y presenta el Tipo Ideal de la Ética Protestante*, centrado en la doctrina calvinista. La doctrina calvinista está basada en la “predestinación”, indicando que como parte esencial del fenómeno histórico a definir, han de centrarse en el análisis de los efectos histórico culturales del dogma por cuyo alcance se pregunta. En este sentido, expone en su configuración del Tipo Ideal un recorrido histórico del dogma: cómo nació la doctrina y cómo se configuró “en complejos ideológicos de la teología calvinista” (p. 120). De esas imputaciones históricas extraerá las categorías que dibujan el Tipo Ideal, como son:

- a) **La soledad interior del hombre:** *“el hombre se veía condenado a recorrer él sólo su camino hacia un destino ignorado prescrito desde la eternidad. Nadie podía ayudarle... Ni el predicador... Ni los sacramentos... Tampoco la Iglesia... Tampoco Dios podía prestar aquella ayuda pues el mismo Cristo sólo murió por*

---

<sup>63</sup> Weber aclara que la relación entre la vida religiosa y el obrar del mundo es de tipo esencialmente distinto en los calvinistas por un lado y los católicos y luteranos por otro. Y que católicos y luteranos aborrecen por igual al calvinismo “por el singular matiz ético de éste” (p. 103). El calvinismo consideraba la aspiración de los bienes terrenales como un valor ético, como un fin en sí.

<sup>64</sup> Weber explica que *“ninguno de estos movimientos fue absolutamente extraño al otro y ni siquiera se llevó a cabo con demasiado rigor la separación de las Iglesias reformadas no ascéticas”* (p. 111).

los elegidos, a los que Dios había decidido en la eternidad ofrecer el sacrificio de su vida” (p. 124).

- b) Consecuencia del aislamiento interior del hombre: *“Actitud negativa ante: los elementos sensibles y sentimentales de la cultura, la religiosidad subjetiva (fomenta la superstición divinizadora del mundo) y su radical apartamiento de la civilización material”*. Weber considera que ese “aislamiento” es el origen del **“individualismo desilusionado y pesimista”** (p. 125). Además explica que entre los efectos de la angustia<sup>65</sup> por la salvación, está el temor ante la muerte y el más allá (p. 129).
- c) El papel de la **confesión**: *“Dios debe ser el único confidente del hombre”*, a diferencia del luteranismo, la doctrina calvinista propone la desaparición de la confesión privada y así eliminar *“el medio de que la conciencia afectiva de la culpa pudiese reaccionar periódicamente”* (p. 127).
- d) La contradicción aparente entre el individualismo que se genera y la ética que promueve el calvinismo, que en relación con el racionalismo político y económico es donde **“radica la fuente del carácter utilitarista de la ética calvinista y la concepción profesional del calvinismo”** (p. 133).
- e) Ante los principios de la doctrina calvinista, Weber se pregunta cómo se pudo soportar *“en una época en la que los problemas de la otra vida preocupaban infinitamente más que todos los intereses de la vida terrenal”*. El creyente debe preguntarse si es elegido para la vida eterna y como podrá estar seguro de que lo es. Las respuestas a estas incertidumbres las debe de encontrar por un lado, en la fe y por otro en el trabajo profesional. Weber indica que el trabajo profesional incesante *“es el único modo de ahuyentar la duda religiosa y de obtener la seguridad del propio estado de gracia”*. **El trabajo es el único medio de disipar la angustia por la salvación**, frente a la idea tradicionalista de Lutero respecto al trabajo abnegado y la profesión. Y así es como se va aproximando Weber a la realidad que quiere explicar.

---

<sup>65</sup> Sobre el sentimiento de la angustia por la salvación recae para E. Bericat, gran parte de la explicación del comportamiento calvinista, como ya aludimos anteriormente.

- f) **La idea de la necesidad de comprobar la fe en la vida profesional:** *“lo propio de la Reforma estuvo en convertir a cada cristiano en monje por toda su vida”* pero el calvinismo agregó *“algo positivo en el curso de su evolución”*, la realización de los ideales ascéticos en el mundo mediante el trabajo profesional (p. 155).
- g) **La planificación y metodización de la conducta moral del hombre** frente al *“carácter anárquico e insistémico”* de la moral católica e incluso luterana *“El Dios del calvinista no exigía de sus fieles la realización de tales o cuales buenas obras, sino una santidad en el obrar elevada a sistema”*, pues el calvinismo no contaba con la gracia sacramental de la Iglesia, como la confesión que otorgaba esperanza, seguridad en el perdón y librarse de la eterna angustia, por ello había que ser *“metodista”* en la conducta moral (p. 149).
- h) La comunidad religiosa (la iglesia visible en el lenguaje de la Reforma) es la de los personalmente creyentes y regenerados frente a los que la consideraba como una *“especie de fideicomiso con fines ultraterrenos”*, y en consecuencia, permaneció el principio de **la repulsa radical de toda idolatría** *“que implicaría una atenuación de la veneración que sólo a Dios se debe”* y que por tanto, conlleva el **radical rechazo con todo goce mundano** y *“un modo puramente apostólico de conducirse en la vida”* (p. 198).
- i) **La disciplina eclesiástica de las Iglesias protestantes:** *“el control, verdaderamente policíaco y cuasi inquisitorial, que las Iglesias oficiales calvinistas implantaron sobre la vida individual”* (p. 205) tenía efectos en la conducta de los individuos *“que podía provocar la apropiación subjetiva de la religiosa ascética”*.

Weber concluye su capítulo sobre el Tipo Ideal de la Ética Calvinista avanzando en su propuesta metodológica respecto a la investigación que está realizando, exponiendo que *“expuesta la fundamentación religiosa de la idea puritana de la profesión, investiguemos ahora sus efectos en la vida económica”*.

**iv) Constelación de causas a las que imputar la comprensión de las conexiones de sentido: las ligazones causales del fenómeno social a explicar.**

Weber llega a preguntarse por el modelo de conexiones comprensivas que dieron sentido a la relación entre las variables que explican el fenómeno: la práctica de una determinada confesión religiosa y el desarrollo en determinados países de un capitalismo racional y, comienza con la constatación de una realidad, para encadenar una serie de relaciones causales. Y para ello propone indagar sobre los resultados de que el ascetismo cristiano “... *Se lanza al mercado de la vida, cierra las puertas de los claustros y se dedica a impregnar con su método de la vida, a los que transforma en vida racional en el mundo, pero no de este mundo ni para este mundo*”.

La propuesta que hace Weber es la de recurrir a los escritos teológicos inspirados en “la práctica de la cura de las almas”, pues eran evidentes las energías religiosas que operaban en dicha práctica y son factores decisivos en la formación del carácter popular, para percibir las conexiones de las ideas religiosas del protestantismo ascético con la actividad económica, y para ello acude a un representante del puritanismo inglés, ya nacido en el seno del calvinismo: Richard Baxter. Weber ya emplea este recurso metodológico anteriormente cuando recurre a los principios que expone B. Franklin y, teniendo como referencia los escritos teológicos, intentará observar la influencia práctica de la orientación religiosa en la ética profesional. Y en este sentido, expone en primer lugar los principios teológicos sobre los que se origina esa influencia práctica de la orientación religiosa:

Primero) “*la riqueza constituye en sí misma un grave peligro... Y aspirar a ella no sólo es absurdo por comparación con la infinita superioridad del reino de Dios, sino que también éticamente reprobable*” (p. 212). Y es un peligro para la moral por lo que supone el gozo de los bienes y la ociosidad, y la consiguiente *desviación “hacia una vida santa”*.

Segundo) “*El principal de todos los pecados es la dilapidación del tiempo... El tiempo es infinitamente valioso puesto que toda hora perdida es una hora que se roba al trabajo en servicio de la gloria de Dios*”. Por ello el calvinismo está en contra de la contemplación inactiva (p. 214).

Tercero) Se promueve el trabajo duro y continuado. Por dos motivos: por ser *“el trabajo el más antiguo y acreditado medio ascético... El medio más eficaz contra todas aquellas tentaciones”* (p. 216) y por ser *“el trabajo fundamentalmente un fin absoluto de la vida, prescrito por Dios... Sentir disgusto en el trabajo es prueba de que falta el estado de gracia”* (p. 218).

Cuarto) Lo mejor para cada uno es poseer una profesión fija, pues explica Weber *“que la vida de quien carece de profesión no tiene el carácter metódico, sistemático, que exige la ascetización de la vida en el mundo”* pero no se trata de trabajar por trabajar, *“sino el trabajo racional en la profesión”* y es precisamente esta relación causal la que entendemos explica la conexión de sentido entre los tipos ideales expuestos, pues en *“el carácter metódico de la ascesis profesional radica el factor decisivo de la idea puritana de profesión, no (como en Lutero) en el conformarse con lo que, por disposición divina, le toca a uno en suerte”* (p. 223).

Weber hasta aquí expone los principios teológicos en los que se fundamenta las constelaciones de causas explicativas sobre el hecho investigado, para concluir su estudio observando en qué aspectos concretos pudo influenciar directamente la concepción puritana de la profesión y el ideal de una conducta ascética en el estilo de vida capitalista:

- a) *“El hombre que está dominado por la idea de la propiedad como obligación o función cuyo cumplimiento se le encomienda (pues el hombre es tan solo un administrador de los bienes que la gracia divina se ha dignado concederle) a la que se le supedita como administrador... Ahogando en él todo posible goce vital”* (p. 243).
- b) *“El ascetismo laico del protestantismo, actuaba con la máxima pujanza contra el goce despreocupado de la riqueza y estrangulaba el consumo, singularmente el de artículos de lujo”... “Si a la estrangulación del consumo juntamos la estrangulación del espíritu de lucro de todas sus trabas, el resultado inevitable será la formación de un capital como consecuencia de esa coacción ascética para el ahorro”... (p. 245)* por lo que el capital que se adquiría al no poderse gastar de manera inútil, se veían obligados en invertirlo con fines productivos.

- c) La concepción de vida puritana no sólo favoreció la formación de capitales sino además la formación de la conducta burguesa y racional desde el punto de vista económico, en dicha concepción puritana es en la que nace *“el moderno hombre económico”* (p. 248).
- d) El movimiento religioso contribuye al desenvolvimiento económico en el momento en el que *“la búsqueda exaltada del reino de Dios se convierte en austera virtud profesional, cuando las raíces religiosas comenzaron a secarse y a ser sustituidas por consideraciones utilitarias”* (p. 251).
- e) La poderosa influencia sobre la productividad del trabajo en sentido capitalista que tenía la exclusiva aspiración a alcanzar el reino de Dios por medio del cumplimiento del deber profesional y el severo ascetismo que la disciplina eclesiástica imponía (p. 255).

**El autor alemán termina su investigación explicando que *“tratábamos de demostrar que el espíritu del ascetismo cristiano fue quien engendró uno de los elementos constitutivos del moderno espíritu capitalista y no sólo de éste, sino de la misma civilización moderna: la racionalización de la conducta sobre la base de la idea profesional”* y Weber concluye que llega a demostrar ese vínculo; llegó a demostrar que existe una correspondencia causa-efecto entre el modo de vida racional en el trabajo y el modo de vida ascético de la fe calvinista.**

Con su estudio no sólo explica de manera comprensiva, a partir de la relación entre los tipos ideales que propone, como los elementos de la mentalidad que llama *“espíritu del capitalismo”* son justamente los mismos que se han reconocido como contenido de la ascesis profesional puritana, sino que además propone ***“materia importante por investigar”***:

- En primer lugar) *“Convendría mostrar el alcance que el racionalismo ascético posee para la ética político-social, es decir, para la organización y funcionamiento de los grupos sociales”*.
- En segundo lugar) *“Debería estudiarse su relación con el racionalismo humanista y sus ideales de vida e influencias culturales, así como con el*



*desarrollo del empirismo filosófico y científico, con el desenvolvimiento técnico y con los bienes espirituales de la civilización”.*

- En tercer lugar) *“Valdría la pena seguir su evolución histórica (del racionalismo ascético) desde los atisbos medievales de un ascetismo laico hasta su disolución en el utilitarismo, a través de las distintas esferas sobre las que actúo la religiosidad ascética”* (P. 260).

Weber termina aclarando que su investigación ha ido encaminada en un solo punto, el que para él era el más importante, y propone que se investigue el camino contrario, es decir, ***“ahora debería investigarse la manera cómo el ascetismo protestante fue influenciado a su vez en su desenvolvimiento y características fundamentales por la totalidad de las condiciones culturales y sociales, singularmente económicas en cuyo seno nació”*** (p. 261).

### **3. METODOLOGÍA Y ANÁLISIS.**

#### **3.1. DESARROLLO DEL ESQUEMA TEÓRICO WEBERIANO PARA EXPLICAR EL MODO DE GOBERNACIÓN DE LA GOBERNANZA EN EL CASO DE LOS PLANES ESTRATÉGICOS DE LA CIUDAD DE MÁLAGA (1996-2006).**

##### **Respecto al origen de la investigación.**

Desde el punto de vista de Weber de considerar a los investigadores como creadores y que compartimos plenamente, nos situamos en el momento de crear el objeto de análisis mediante un procedimiento y un proceso cognitivo, es decir, estamos en el momento de construir el objeto de análisis, de ser capaces de ordenar conceptualmente la realidad. Para ello, seguiremos el esquema teórico conceptual de construcción del objeto de conocimiento que subyace en el análisis de la realidad social desde la sociología que nos proponía Weber, la sociología comprensiva; la sociología que aspira a conocer un fenómeno histórico pleno de significación en su especificidad, a partir de la determinación de las causas por las cuales son imputables los componentes esenciales del fenómeno.

De este modo se comprenderá el sentido de la acción social desde el esquema teórico conceptual propuesto por el que se ha analizado la investigación realizada por Weber respecto a la relación causal explicativa del desarrollo del capitalismo racional moderno y el sistema de creencias, así como científicos adquiriremos el conocimiento no sólo constatándolo con la realidad, sino por ser capaces de imputar a esos constataciones, las relaciones causales que lo haga comprensible.

En el inicio de la investigación que plantea Weber y que hemos analizado, éste afirma que el origen de la misma es una de las posibles relaciones causales que pueden explicar la conducta racional de los hombres en el desarrollo económico, centrándose en la influencia de ciertos ideales religiosos en la formación de la mentalidad económica. En nuestro caso **¿cuál es el punto de partida de esta investigación?** Es

**decir, ¿qué hechos nos lleva a investigar el desarrollo de un territorio en relación con un modo de gobierno, la gobernanza urbana?**

Se trata de conocer qué elementos del desarrollo de un territorio son imputables causalmente a la evolución de la ciudad de Málaga y cómo ha influido el modo de gobernarla.

En aras de conocer o percibir como diría Weber, el desarrollo de esta investigación que ha tratado de analizar la correspondencia causal entre las estrategias de una ciudad y la relación de los actores que protagonizan el desarrollo de las mismas y su forma de gobierno; comprobamos la evolución de ese territorio en el periodo analizado, como punto de partida; para ello reconocimos la ciudad de Málaga a partir de una serie de dimensiones en diferentes ámbitos.

#### **DIMENSIONES DE LA CIUDAD DE MÁLAGA OBSERVADAS.**

<b>DIMENSIONES</b>	<b>1996</b>	<b>2002</b>	<b>2006</b>	<b>2010</b>
<b>CIUDAD DE MÁLAGA</b>	<b>I Plan Estratégico</b>		<b>II Plan Estratégico</b>	
Población	549.135	535.686	560.631	568.507
Población extranjera (% respecto al total)	7,8	3,4	5,5	8,0
Saldo Migratorio	3.210	4.2209	- 5.555	- 3.416
Índice de envejecimiento	0,62	0,90	0,85	0,88
Índice de dependencia	48	42,9	44,9	46,3
Paro registrado	44.177	32.979 (2000)	37.479 Dic.	70.966 Dic.
Contratos (nº)		227.549 (total)	76.700 (4º tri)	54.521 (4º tri)
Viviendas visadas totales (nº)	2.806	4.825 (1999)	7.232	576

Balanza comercial exterior (dato provincial)	-136.137		-852.867,10	-143.432,06
Matriculación de vehículos (tasa de la variación interanual)	1,54	4,55 (1999)	0,78	-3,20
Grado de ocupación hotelera (media anual %)	41,89	49,04	58,69	56,93
Casa Natal de Picasso (visitantes)	38.461	95.130	96.618 (2004)	
Museo Picasso	0	0	383.819 (2004)	
Teatro Municipal Miguel de Cervantes  (nº de espectadores)	123.760	175.053		
Alumnado matriculado en la Universidad de Málaga	36.171	38.853	33.098	36.890

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del Padrón Municipal, INE, Contabilidad Regional de España, Analistas Económicos de Andalucía, Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía, Servicio Público de Empleo Estatal, Dirección Provincial de la S.S., Ministerio de Trabajo, IEA, Ayuntamiento de Málaga y Fundación CIEDES.

NOTA: (\*) Destacar el hecho de que Málaga cuenta con unos mayores niveles de renta media declarada por habitante en el IRPF que otros territorios como es el caso de Andalucía que en 2006 era su renta media de 5.920,22 € por habitante y en 2010 de 6.193,96 euros por habitante.

**a) Definición teórica previa conceptual del modo de gobernanza de la Gobernanza. Reducción del espacio de atributos multidimensionales que caracteriza el fenómeno investigado a partir de la “la idea de valor”: el principio de la eficiencia democrática.**

Las definiciones en las investigaciones establecen qué debe ser incluido de nuestras categorías y qué no, tal y como hemos visto, y al definir estamos asignando límites a la realidad de tal manera que la definición previa de la que se va a partir y que finalmente completaremos, trata de conferir el sentido del fenómeno de la gobernanza (al que ya anteriormente hemos hecho referencia en cuanto a su propia concepción y significado<sup>66</sup>) para esta investigación, y es el que se comparte con el sentido de la gobernanza que expone Mayntz (1998) cuando aclara que la *Teoría de la Governance* debe tratarse como un proceso cognitivo acumulativo, comprendiendo así el porqué de los diferentes y diversos significados de este modelo de gobierno a analizar, así lo expresa en sus conclusiones: *“En el caso de la Teoría de la Governance, se reencuentra una progresiva extensión del marco inicial, más que su supresión y sustitución por uno nuevo, esto es algo diferente a una reubicación paradigmática en el sentido radical indicado por Khun. En este desarrollo, los cambios en la realidad política han representado un rol importante, influenciando la dirección en la cual el paradigma se ha ampliado”*. Por tanto la gobernanza, para que su generación sea entendida como resultado de un proceso cognitivo acumulativo, ha de ser concebida dentro de un marco más amplio en el que se inserta y se desarrolla, y ése ha sido el marco de **“los modos de gobernanza”**.

En relación a este concepto-marco de los modos de gobernanza, un autor como Balibar (1974:229-231) afirma respecto al significado de los modos de producción<sup>67</sup> que estos existen en el mismo plano que muchos otros modos, distinguiendo por ejemplo *“los modos de cambio, los modos de circulación, o los modos de consumo”*, a los que añadimos los modos de gobernanza.

---

<sup>66</sup> NOTA: ya hemos aludido a este hecho.

<sup>67</sup> NOTA: al hilo de los modos de producción mencionar como Sánchez De Puerta presenta *“los modos de producción”* definidos por Marx como tipos ideales múltiples.

Para este autor se trata de determinar de manera diferencial las formas, definiendo **un modo**: *“como un sistema de formas que representa un estado de la variación del conjunto de los elementos que necesariamente entran en el proceso considerado”*. Un modo de producción, desde el punto de vista del materialismo histórico, es la unidad de las fuerzas productivas y las relaciones de producción, unidad que determina las características y la dinámica de la sociedad.

Por ende, **los modos de gobernación podemos entenderlos como formas de gobierno que representan un estado de la variación del conjunto de elementos que entran necesariamente en el proceso considerado, en este caso en el proceso político de un sistema democrático**. Es por esto que los modos de gobernación forman parte de un mismo proceso, el sistema de gobierno democrático, como los modos de producción, forman parte de un mismo proceso, el sistema capitalista por ejemplo y, por lo tanto, no se trata tanto de enfrentar un modo de gobernación tradicional y un modo de gobernación alternativo al mismo, sino de analizar cómo se ha desarrollado una forma de gobernación, la gobernanza, a partir de la observación en la variación de una serie de elementos que configuran las formas de gobierno.

El profesor Clemente Navarro afirma en las conclusiones de su estudio (2008) *“Gobernanza local en España. Redes y dominios políticos locales”*, que más que *“de gobierno tradicional versus gobernanza, como tipos, cabría referirse a procesos de gobernanza local, a caracterizar cuando menos por su intensidad y estructura”*.

Podemos concluir, por tanto, que **la gobernanza es una forma de gobierno dentro de un proceso, el proceso democrático en el que se desarrolla el sistema político**<sup>68</sup>. La gobernanza, como cualquier otro modo de gobernación tiene como objetivo final el de dirigir a la sociedad en aras a lograr unos objetivos de interés común. Ese ejercicio directivo implica un proceso de adopción de decisiones que todo modo de

---

<sup>68</sup> **Respecto al proceso democrático** no se trata de exponer la literatura académica centrada en el debate de la calidad del sistema democrático. Se trata sólo de compartir la idea del profesor Brugué (2009:128) cuando afirma que la democracia es el lugar donde se ha de buscar la solución ante la emergencia de una nueva sociedad y los nuevos retos que lleva aparejada. Dice el citado profesor: *“Mucho se ha debatido sobre el significado de la democracia y sus formas, a menudo olvidando que la pregunta crucial a la que debe responder es clara y simple: ¿cómo lograr que los ciudadanos resuelvan unos desacuerdos que son endémicos a la propia vida social? La democracia no debería limitarse a escoger a los ganadores (...) sino que debería generar modelos de convivencia. Es en el proceso democrático donde hemos de recuperar la capacidad para construir una nueva política adecuada para la sociedad”*. Y en ese proceso democrático es en el que se desarrolla el modo de gobernación de la gobernanza.

gobernanza desarrolla en función de las normas, de la información, los conocimientos, las ideas o los valores<sup>69</sup>.

Con esta propuesta que ofrecemos de definición de la gobernanza, así entendida, no concebimos esta forma de gobierno como un nuevo modelo de regulación del conflicto social alternativo al “viejo” gobierno tradicional, situándonos en un periodo de transición entre los modos tradicionales y emergentes de gobierno<sup>70</sup>, como reflexionan Blanco y Gómá en su artículo *“la crisis del modelo de gobierno tradicional”* (2003), pues el modo de gobierno de la gobernanza no se ha generalizado ni extendido como si de una etapa nueva en las formas de gobierno hubiera que alcanzar.

A este respecto, Aguilar (2014) afirma que *“el proceso de gobernanza no es un proceso uniforme, homogéneo, aplicable a todos los problemas y situaciones de gobierno, puesto que los asuntos públicos son diferentes en su composición, causas y efectos sociales”*.

Nuestra concepción está más próxima a la concepción de Rhodes (1996:99) cuando afirma que *“la gobernanza implica un cambio de significado de gobierno, refiriéndose a un nuevo proceso de gobierno... A un nuevo método con el que se gobierna la sociedad”*.

La siguiente cuestión sería preguntarse por **cómo es ese modo de gobernanza**, es decir, se trataría, en nuestra tarea investigadora, de designar aquellas *categorías que para la Sociología comprensiva expliquen el actuar humano en sociedad y que nos interesa para el objeto de nuestra investigación*, se trataría de designar los elementos que hacen variar a los modos de gobernanza en el sistema democrático y así determinar el fenómeno social de nuestra investigación, la gobernanza, y limitar de este modo la realidad que nos interesa.

Weber en este sentido, tipifica el fenómeno social de su investigación, el capitalismo moderno, señalando los aspectos en los que difiere de otros tipos de capitalismos,

---

<sup>69</sup> Valores actuales asociados por ejemplo a la responsabilidad social, la sostenibilidad medioambiental, la igualdad de género y la no discriminación, así como recientemente el compromiso contra la corrupción y el fraude.

indicando que el capitalismo en Occidente tenía unas formas, características y direcciones que no se conocían en ninguna otra parte, y lo desmarcaban de los otros capitalismos.

Esos **elementos conceptuales** que hacen variar los modos de gobernación en un proceso democrático, responden a las preguntas del qué decidir, quiénes deciden, dónde y cómo afrontar lo que se decide; estos son:

- a) **Los asuntos y ámbitos de la actividad política** (asuntos públicos a tratar: magnitud y naturaleza de los asuntos públicos que se abordan). O lo que es igual, qué decidir/influir en la decisión.
- b) **Las agencias responsables** de conformar el sentido de la dirección de la sociedad: los actores sociales o quienes participan/influyen en la decisión.
- c) **Los espacios de encuentro para la toma de decisiones** entendidos como las formas de organización que se requiere para articular la sociedad. Existen diversas formas o grados de espacios de encuentro: redes, paternariados, asociaciones, coaliciones, alianzas... El escenario en el cual tratar/decidir los asuntos.
- d) **La movilización/asignación de los recursos disponibles.** Los niveles de desarrollo de las capacidades sociales que intervienen: financieras, productivas, organizativas, cognoscitivas etc., o cómo afrontar las decisiones/ resolver los asuntos.

Así, todo modo de gobernación es un proceso directivo de la sociedad que variará en función de la naturaleza de los asuntos públicos que ha de gestionar, de la identificación de los actores sociales que intervienen y de la relación que se establece entre ellos para el tratamiento del asunto en cuestión y la asignación de los recursos. En definitiva, variara en su quehacer de las políticas públicas.

A partir de estos elementos conceptuales que tipifican las formas de gobierno, y que el estado de la variación de los mismos, en un proceso considerado, en este caso en el proceso político de un sistema democrático, determina de qué modo de gobernación



estamos tratando, debemos de preguntarnos entonces por esos niveles de variación en dichos elementos conceptuales: **¿cuáles son las propiedades del modo de gobernanza de la gobernanza?** Hablamos de una forma de gobierno que en palabras de Navarro (2008) *“dependerá de la intensidad en el proceso de las interacciones así como de las formas que adopte respecto en qué o para qué se colabora y con quién; estas propiedades a su vez dependerán del grado de interdependencia entre el municipio y los actores de su entorno así como del tipo de recursos y/o habilidades adecuados para el desarrollo de la agenda o del asunto a tratar”*.

Hablamos de una forma de gobierno, la gobernanza, **que ha de afrontar asuntos que por su complejidad y por su multidimensionalidad en las causas y efectos que conlleva requieren de respuestas innovadoras y eficaces por lo que además de tener como fin conformar y definir el sentido de la dirección de la sociedad, “debe ser una forma de gobierno que propicie la capacidad social para producir los objetivos públicos que dan sentido y valor a la actividad colectiva de la sociedad”**, en palabras de Aguilar (2014:17).

- i) Los asuntos y ámbitos de la actividad política (asuntos públicos a tratar: magnitud y naturaleza de los asuntos públicos que se abordan). Qué decidir/influir en la decisión.**

Los asuntos que ha de afrontar la gobernanza se caracterizan por su complejidad, pues se presentan múltiples dimensiones y diversas percepciones sobre los problemas, con distintos objetivos y puntos de vista sobre los mismos y sobre los instrumentos de intervención. La diversidad, multiplicidad y variedad son los atributos de la complejidad que ha de tratar la gobernanza. Brugué (2002:415) explica que *“el gobierno de la complejidad acepta la existencia de interacciones entre niveles, toma conciencia de la interdependencia entre los actores, asume que lo importante es el contenido de las políticas y no la asignación de responsabilidades, percibe que los problemas tienen múltiples caras y establece complicidades que permitan sumar recursos y estrategias de actuación”*.

A este respecto, el profesor Navarro (2008) explica la importancia que tiene el tipo de asunto en los procesos de gobernanza local, pues estos estarán condicionados por el tipo de asunto o política pública.

**ii) *En relación a las agencias responsables de conformar el sentido de la dirección de la sociedad: los actores sociales. Quiénes participan/influyen en la decisión.***

Se trata de una forma de gobierno en la que se reconoce la participación de múltiples actores, públicos y privados, con intereses, voluntades y recursos claves para el desarrollo eficaz de las políticas públicas. Son actores que tratarán de influir en el proceso político partiendo de sus propias percepciones y conocimientos de los asuntos, con sus propios objetivos e intereses y con una serie de recursos, que les permitan incidir en el desarrollo de esta forma de gobierno.

¿A qué ámbito pertenecen los actores que participan en el modo de gobierno de la gobernanza? Desde diferentes estudios se coincide en determinar que:

- Al sistema institucional multinivel o aquel en el que los distintos niveles institucionales participan de decisiones que afectan a amplias áreas de competencia.
- Al sistema organizativo del sector público en el que se interrelacionan diferentes áreas temáticas, servicios y organizaciones públicas en el marco de políticas comunes.
- A la sociedad civil, a esa sociedad que ya no sólo es objeto de la acción social, sino que además adquiere conciencia para sí, y pasa a ser sujeto de su propia acción.

Respecto al **papel de los poderes públicos** en este escenario, y en concreto el de los gobiernos municipales, como el poder público con mayor incidencia en esta forma de gobierno, la gobernanza urbana, éste ha de adoptar nuevas funciones como son:

- La de contribuir a que la ciudadanía sea capaz de producir los objetivos públicos que dan valor a la actividad colectiva de la sociedad, garantizando, preservando, promoviendo, e incluso mejorando el conocimiento científico y técnico necesario para ello, tal y como hemos indicado anteriormente.
- La de contar con la capacidad de influencia y liderazgo necesarios sobre el conjunto de la red de actores. En esta forma de gobierno, la capacidad para imponer decisiones y regular el comportamiento desde arriba por el poder local, cede su posición por la capacidad de liderar, mediante la influencia, la disponibilidad de ofrecer marcos organizativos, y por facilitar la cooperación con y entre los actores, entre otras acciones *“desde el liderazgo, abran juego hacia el fortalecimiento de la sociedad en un espacio público compartido”* (Bruguè, Gomà y Subirats, 2003:303)
- En relación con la participación, entre sus funciones están: (Blanco y Gomà 2003:18) *“la de convencer al conjunto de actores de los beneficios colectivos que se derivan de la participación en la red y de ofrecer los incentivos necesarios para que se impliquen en ella”*. Stoker (2002:359) va más allá y propone que *“el reto es hallar formas para comprometer a la gente según sus propias condiciones”*.
- Generar los canales de participación efectiva y real pues *“Las formas indirectas de participación son débiles y el Estado continúa siendo el locus central de las oportunidades para implementar una acción democrática en la gobernanza”*. (Peters, 2007)
- La función de mediar entre los actores, principalmente entre actores de las esferas públicas de los distintos ámbitos institucionales y el resto de actores como son los económicos; se trataría de ser el interlocutor, al tratarse de asuntos y problemas complejos que afectan a amplias áreas competenciales.
- Stoker (2010: 210-212) considera, una vez analizados los estudios comparados de la gobernanza local, que los sistemas de gobiernos locales desempeñan cuatro roles sociales esenciales: proporcionan identidad política ante el

proceso de globalización, garantizan el desarrollo económico, facilitan la provisión de servicios sociales, y actúan como coordinadores de la forma de vida mediante la práctica de la gobernanza comunitaria. Peters (2007) concluye que *“el Estado además ha de comprometerse a controlar las influencias y las consecuencias negativas del mercado internacional, en un mundo globalizado”*.

**iii) Los espacios de encuentro para la toma de decisiones, entendidos como las formas de organización que se requiere para articular la sociedad. Existen diversas formas o grados de espacios de negociación política: paternariados, coaliciones, alianzas, acuerdos de colaboración o redes de actores. Dónde tratar/decidir los asuntos.**

Una vez reconocida la pluralidad de actores que participan en el modo de gobernación de la gobernanza, estos han de organizarse en espacios de encuentro, en marcos organizativos comunes en los que intercambiar recursos cognitivos, financieros, organizativos etc., pues se trata consensuar prioridades, influir y participar en la toma de decisiones.

Estos marcos organizativos presentan unos rasgos comunes:

- a) No presentan un centro jerárquico, que establezca las directrices del espacio de encuentro. Se trata de mantener responsabilidades colectivas en espacios compartidos.
- b) La relación que mantienen los actores es de interdependencia.
- c) Se genera una cierta institucionalización: resultado de las propias interacciones entre los actores, que son sostenidas y estables en el tiempo.

De estos espacios de encuentro entre los actores, muy parecidos en sus fundamentos, al ser entendidos como fórmulas dónde actuar en la forma de gobierno de la gobernanza, destacamos:

- La *coalición promotora*, entendida como una acción conjunta de varios actores que confluyen puntualmente y que esa confluencia está motivada por las ideas o el sistema de creencias en el que creen y que aspiran a llevar a la práctica. El máximo impulsor de este tipo de coalición fue Sabatier, quien otorga un papel fundamental a las ideas y al proceso de las interacciones de los actores en cada política (Gomà y Subirats, 1999:25). Destacar que el concepto de coalición promotora en la Teoría de las políticas públicas sirve para descubrir las redes de actores de tipo diverso articuladas en torno a recursos simbólicos, cognitivos y cohesionados por un objetivo común y perseguido en un espacio temático de governance. (Ibarra, Gomà y Martí 2002)
- El *paternariado estratégico*, integrado por actores de todos los ámbitos, instituciones públicas, organizaciones del tercer sector y empresas, “*puede ser de carácter más o menos formal, adoptar diversos soportes jurídicos o contar con diferentes niveles de consenso social, y siempre ha de existir una voluntad política que se expresa por acción u omisión*” (Font y Rivero, 1999: 386).
- Las *alianzas* que se proponen desde un régimen urbano se formarán dependiendo de la voluntad de un grupo de actores (instituciones, empresas o asociaciones de barrio) que se coaligarán para alcanzar un objetivo común o, en su caso, establecer una dirección común, es decir, una agenda identificativa con una serie de acciones concretas y con unos recursos para llevarla a cabo. A este tipo de alianzas hemos hecho referencia en el esquema de interpretación del modelo analítico “*The Urban Regimen*”, en el apartado de los planes estratégicos entendidos desde la óptica política. Un ejemplo de este tipo de alianzas, son las públicas-privadas desarrolladas en el mundo de la acción humanitaria definidas por la Fundación de Naciones Unidas como “*la creación de agendas comunes y la combinación de recursos, riesgos y beneficios. Son colaboraciones voluntarias que se construyen a través de las respectivas fortalezas y competencias de cada aliado optimizando la asignación de recursos y consiguiendo resultados mutuamente beneficiosos de manera sostenible.*”

*Implican interacciones que aumentan los recursos, la escala y el impacto”.*  
(Bombín, 2014:16).

- *Los acuerdos de colaboración, según Huete y Navarro (2010:71) estarían delimitados por el criterio “relacional” denominando a estos espacios de encuentro como “aquellos procesos por los que, con independencia de la naturaleza jurídica de su regulación, el municipio colabora con agentes externos para prestar sus propios servicios a la ciudadanía”. Se podrán establecer “acuerdos de colaboración privados o externo” cuando la participación sea de actores no gubernamentales, o “acuerdos de colaboración públicos o internos” cuando la participación sea con otros actores gubernamentales.*

En definitiva, hablamos de las configuraciones reticulares (Bruguè, Gomà y Subirats, 2003:303): *“las redes de múltiples actores interdependientes, con relaciones más o menos conflictivas o de consenso y con distribuciones más o menos asimétricas de poder, se convierten en los nuevos espacios predominantes de regulación social, de governance”.*

**iv) *La movilización/asignación de los recursos disponibles. Los niveles de desarrollo de las capacidades sociales que intervienen para el desarrollo de los asuntos públicos: financieras, productivas, organizativas, cognoscitivas etc. Cómo afrontar/resolver los asuntos.***

En el desarrollo de otras formas de gobierno se han identificado como recursos principales al derecho (las bases legales y reglamentarias) y a los recursos económicos y personales. A estos hay que añadir los propuestos por Subirats (2008:69) a partir de distintas investigaciones: *“se ha puesto de relieve que la información, la organización, las infraestructuras públicas, el tiempo y el consenso, pueden considerarse también como recursos de políticas públicas, así como la capacidad de movilización política como recurso específico de algunos autores”.*

Se pueden distinguir hasta diez recursos que los actores públicos y privados tratarán de producir y movilizar para afrontar el proceso político desde el modo de gobernanza de la gobernanza: (Subirats, 2008: 71)

1. Derecho: recurso jurídico.
2. Personal: recurso humano.
3. Dinero: recurso económico.
4. Información: recurso cognitivo.
5. Organización: recurso interactivos o recursos relacionales<sup>71</sup>.
6. Consenso: recurso de confianza<sup>72</sup>.
7. Tiempo: recurso cronológico<sup>73</sup>.
8. Infraestructura: recurso patrimonial<sup>74</sup>.
9. Apoyo político: recurso mayoría<sup>75</sup>.
10. Fuerza: recurso violencia<sup>76</sup>.

Al entender a la gobernanza **como una forma de gobierno que propicia la capacidad social para producir los objetivos públicos que dan sentido y valor a la actividad colectiva de la sociedad**, hemos de destacar otras dos propiedades singulares de esta forma de gobierno que hacen posible que se desarrolle así concebida:

v) **El conocimiento.**

vi) **La participación.**

---

<sup>71</sup> Se trata de los recursos conformados por las redes de interacción entre los diferentes actores, los atributos individuales de los actores involucrados, y por la calidad de la organización de las estructuras administrativas o asociativas a las que los actores pertenecen.

<sup>72</sup> Es el recurso primordial para cualquier proceso político, el que más frecuentemente intercambian los actores.

<sup>73</sup> Los recursos temporales hacen referencia a los retos y a los problemas de sincronización internos que requiere un proceso político teniendo en cuenta los ciclos electorales.

<sup>74</sup> Son el conjunto de bienes tangibles de los que disponen los diferentes actores públicos o privados, ya sea porque tales bienes les pertenezcan, ya sea por que dispongan de su uso.

<sup>75</sup> Hace referencia a la aceptabilidad potencial de la política pública, a lo largo de las distintas fases de su despliegue, por parte de la mayoría parlamentaria o popular.

<sup>76</sup> La capacidad de los actores públicos para obligar físicamente a un individuo o al grupo-objetivo de una política pública a fin de que modifique su conducta.

Al actuar en el escenario de la gobernanza múltiples actores, el conocimiento se encuentra por tanto muy disperso, cada uno con sus propias definiciones de los problemas y alternativas posibles lo entendemos de este modo como un recurso más disponible por los actores, pero es necesario que ese conocimiento, de tipo teórico, técnico, tecnológico, etc., haga posible que los actores de todos los ámbitos conozcan las dimensiones y las causas de los problemas y asuntos que tratan, las alternativas posibles, las metas que quieren alcanzar, así como el empleo de los recursos de manera lo más eficaz y eficiente posible necesarios, en aras de lograr los resultados esperados, sea garantizado, preservado, promovido e incluso mejorado para el desarrollo adecuado de esta forma de gobierno, la gobernanza.

Aguilar (2014:18) comenta al respecto que *“el conocimiento, en tanto descubre y valida las relaciones causales del mundo natural y social, es una referencia para la eficacia operativa del gobernar... Continúa afirmando que el concepto de la gobernanza no puede más que asumir el principio de que la legitimidad política y la legalidad son condiciones fundamentales para que los gobiernos puedan gobernar y dirigir a sus sociedades, pero con el añadido de que las normas científico-técnicas, centradas en la identificación y validación de la causalidad, hacen posible y sustentan la eficacia directiva de los gobiernos. Eficacia remite a causalidad”*.

La producción de conocimiento, y de una manera multidisciplinar, es un elemento clave para afrontar la complejidad de los asuntos a tratar; por tanto el conocimiento es más que un recurso, por lo que se convierte en un condicionante tanto *“para comprender mejor el mundo como las posibles composiciones del colectivo para profundizar en la mejora de la vida en común”* (Grau-Solès, 2011:75).

En cuanto a la otra propiedad singular, la de la participación en esta forma de gobierno, es entendida como un recurso que se ha de propiciar y generar por el poder público como actor que tiene este cometido, tal y como hemos visto. Sobre este concepto hay una amplia literatura procedente de la diversidad de las prácticas participativas y la heterogeneidad de las realidades sociales, por lo que resulta complicado establecer sus límites.



Una definición genérica sobre el término “participación ciudadana” sería la que nos propone Parés (2009:17) al entenderla *“como todas aquellas prácticas políticas y sociales a través de las cuales la ciudadanía pretende incidir sobre alguna dimensión de aquello que es público”*.

Frente a esta definición, ya contemplamos con anterioridad como el profesor Navarro plantea que en los ejercicios participativos han de tratarse como iniciativas de “participación pública” definiéndola como *“el conjunto diverso de iniciativas públicas por el que se trata de aumentar las oportunidades de influencia de la ciudadanía y/o asociaciones en los procesos de diseño, desarrollo o evaluación de políticas públicas”*. La *participación pública* implica la interacción entre autoridades públicas y ciudadanía así como formas específicas para tal interacción. Aclara además que se produce *participación pública* cuando:

Primero) Hay un intercambio de información, bien por la comunicación pública, bien con la consulta como proceso explícito de recogida de información.

Segundo) Se orienta a la toma de una decisión, mediante el establecimiento de un diálogo y la negociación y con el fin de alcanzar acuerdos.

Desde el proceder científico de Weber, y una vez planteada una concepción previa del fenómeno social en cuestión, seleccionamos, de la realidad infinita aquella parte de la realidad que tiene significación para nuestra investigación, es decir seleccionamos buscando el sentido que los individuos asignan a sus acciones así como a la de los otros. Y lo significativo para nosotros son aquellos elementos de la realidad a investigar que están relacionados con ***“las ideas de valor”*** y que son aquellas que recoge el ***“principio de la eficiencia democrática”***.

Es el sentido de aquella parte de la realidad que hemos investigado y que conduce a que juzguemos el fenómeno social previamente definido, el del modo de gobernación de la gobernanza, es el de la eficiencia democrática<sup>77</sup>, entendiendo que se trata del

---

<sup>77</sup> Otros autores seleccionan la parte de la realidad que le interesa bajo otros criterios, como Blanco y Gomà (2003) que *“apuestan por la governance entendida como un espacio potencial de profundización democrática, a partir de dos vectores clave: la participación y la proximidad”*.

principio por el que analizaremos los aspectos de la realidad que tiene significación para nosotros.

Respecto al sistema democrático en el que se desarrolla el modo de gobernación de la gobernanza (el sistema de democracia representativa de competencia entre partidos), la ciudadanía considera que funciona bien, según los barómetros del CIS<sup>78</sup> no se cuestiona<sup>79</sup>, lo que si observamos respecto a la política es que los sentimientos que despierta son los mismos a lo largo de los años: es decir, *desconfianza*, el primer sentimiento, para el 37,5% de la población encuestada en el barómetro de febrero de 1996 y para el 32% en el barómetro de enero de 2007 (hace referencia a datos de 2006). El segundo, el aburrimiento en 1996 y la indiferencia en 2007.

El profesor Navarro (2012) explica como la democracia española se caracteriza por bajos niveles de confianza institucional y, en especial, respecto a sus principales actores: los partidos y los políticos; a partir de los indicadores de los barómetros del CIS desde 1985 hasta 2011 se confirma lo expuesto al principio en relación a los datos del barómetro de 2007, para Navarro *“en el caso español existen evidencias de una pauta genérica de desafección institucional, un antipartidismo cultural más allá del reactivo ligado al descontento con situaciones concretas”*, aunque especifica más adelante que no se conocen los motivos concretos por los que la ciudadanía española confía o no en los políticos.

Detrás de estas valoraciones se observa que la relación entre el poder y la sociedad no está articulada, no se encuentran funcionando como debieran los mecanismos de la relación entre la sociedad y el ámbito político: se manifiesta una crisis en la relación entre el poder y la sociedad. Esta crisis de la relación entre el poder y la sociedad se superará si se introdujeran medidas que contribuyesen a ***la eficiencia democrática***<sup>80</sup>.

---

<sup>78</sup> Los Barómetros consultados hacen referencia a los dos periodos analizados en esta investigación. El Barómetro de enero de 1996, informa que el 79% de la población encuestada consideraba que *“la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno”*. En los siguientes barómetros no llega a preguntarse sobre la legitimidad de la democracia, sino sobre el funcionamiento de la misma. Así, en el Barómetro de febrero de 1996 para el 57,8% de los encuestados, *“nuestra democracia tiene muchos defectos, pero funciona aceptablemente bien”*, siendo la respuesta mayoritaria. Y en el Barómetro de octubre de 2006 para el 45,3% se encuentra *“bastante satisfecho con el funcionamiento de la democracia”*.

<sup>79</sup> En el estudio del profesor Navarro, al que aludiremos más adelante, se hace referencia al hecho de que una de las actitudes relacionadas con la confianza institucional es *“la satisfacción con la democracia”* que *mide el grado de adhesión a este régimen político, como una forma de legitimidad difusa que suele ser elevada en España*.

<sup>80</sup> Desde los primeros estudios relacionados con la forma de gobierno de la gobernanza hasta estudios más recientes, se ha explicado que uno de los elementos claves en el surgimiento de este modo de gobernación, ha sido la deteriorada legitimidad democrática de las instituciones públicas ante una ciudadanía cada vez más reflexiva y crítica; desde mi punto de vista,

Es decir, medidas que tengan entre sus fines por parte de los poderes públicos del sistema democrático:

- Garantizar, aumentar y mejorar la capacidad de dar respuestas a las demandas ciudadanas, de una manera eficaz, en relación con los recursos disponibles.
- Comunicar las decisiones adoptadas, explicando las causas y los efectos, contando con la ciudadanía.
- Involucrar a todos los actores: escuchando a la ciudadanía acerca de la oportunidad de las decisiones y propiciando espacios de encuentro para su colaboración en la adopción de las decisiones.
- Reconstruir la confianza de la ciudadanía hacia las instituciones políticas a partir de promover la participación activa de la misma tanto en las políticas como en las prácticas de los organismos públicos.

Subirats (1996:37-8) se plantea que la sociedad quiere muchas cosas y todas al mismo tiempo: *“queremos eficacia y rapidez, queremos un cumplimiento escrupuloso de la ley y queremos ser consultados y participar”*. El gran dilema que se origina, según este politólogo, es la gran dificultad en casar conceptos en los que todos están de acuerdo, pero no así tanto en el cómo hacerlo *“¿cómo resolver el aparente dilema planteado entre eficiencia y participación?”* y sugiere siguiendo a Crozier, que *“transformando nuestra democracia de acceso hacia una democracia de deliberación y debate, entendiendo que no se trata de consultar a la gente que opina sobre lo que nosotros hemos decidido (en referencia a los técnicos y políticos), sino de incorporar la opinión y las razones de los actores sociales implicados en la determinación de los problemas a solventar”*.

En la medida que compartimos las ideas aludidas de Bruguè (2009:218) respecto al proceso democrático cuando afirma que *“la democracia es el lugar donde se ha de buscar la solución ante la emergencia de una nueva sociedad...”*, y mientras esta

---

considero que la ciudadanía junto al hecho de cuestionarse la legitimidad democrática de las instituciones -que siguen siendo las mismas en estos años de evolución de la gobernanza-, exige también que ante los nuevos valores presentes en la sociedad, estos no pueden satisfacerse con la simple provisión tecnocrática de servicios públicos, exige por tanto, que se sea más eficiente democráticamente.

democracia sea de representación y competencia entre partidos y no de deliberación y debate tal y como se proponía anteriormente, el gobernar desde la gobernanza tal y como la hemos caracterizado es una forma de gobierno que contribuye a superar en la medida de lo posible, la crisis en la relación entre el poder y la sociedad, es decir, contribuye a la eficiencia democrática.

La decisión de optar por *el principio de la eficiencia democrática*, como la idea de valor que oriente esta investigación se adopta una vez contemplados los principios de la buena gobernanza que recoge el *Libro Blanco de la Gobernanza Europea* promulgado por la Comisión Europea en 2001<sup>81</sup>, y en los que siendo todos imprescindibles para el desarrollo de esta forma de gobierno, entendíamos que no recogían los aspectos del principio de la eficiencia democrática y, que sin embargo eran aspectos que rigen esta forma de gobierno tal y como hemos observado.

De todos modos incidir en la idea que expone Agustí Cerrillo (2005:19) cuando afirma que *“no existe un acuerdo unánime sobre si estos son todos los principios de buena gobernanza que se deben reconocer”*, pues continua explicando que en otros casos se ha hecho referencia a otros principios de buena gobernanza como son *“el de subsidiariedad (que hace referencia a la elección del mejor nivel que ha de actuar, el de complementariedad (también conocido como subsidiariedad horizontal, mediante el que se define qué actores actuarán), el de proporcionalidad ( que implica que se utilice el mejor instrumento para conseguir los objetivos propuestos), el de flexibilidad (que permite la adaptación a las circunstancias concretas que se ha de hacer frente) y el de objetividad”*.

Los principios de la buena gobernanza del Libro Blanco, que resultan esenciales para *“la instauración de una gobernanza más democrática. No sólo son la base de la democracia y el Estado de Derecho en los Estados miembros, sino que pueden aplicarse a todos los niveles de gobierno: mundial, europeo, nacional, regional y local”* son:

---

<sup>81</sup> Hemos revisado otros principios como los recogidos en *“Las prácticas de Buen Gobierno para la protección de los Derechos Humanos”* del Alto Comisionado de las Naciones, estableciendo como principios esenciales del buen gobierno los siguientes: participación, transparencia, responsabilidad, rendición de cuentas, eficacia, coherencia, y sensibilidad frente a las necesidades y las aspiraciones de la población.

- Apertura: las Instituciones deberían trabajar de una forma más abierta. Junto con los Estados miembros, deberían desarrollar una comunicación más activa sobre la labor de la UE y sobre las decisiones que ésta adopta. Deberían asimismo utilizar un lenguaje que resultara accesible para el público en general. Este aspecto reviste una especial importancia si se quiere fomentar la confianza en unas instituciones de por sí complejas.
- Participación: la calidad, la pertinencia y la eficacia de las políticas de la Unión implican una amplia participación de los ciudadanos en todas y cada una de las distintas fases del proceso, desde la concepción hasta la aplicación de las políticas. Una participación reforzada debería generar una mayor confianza en los resultados finales y en las Instituciones de las que emanan las políticas. La participación depende esencialmente de la adopción de un enfoque integrador de este tipo por parte de las Administraciones centrales en la concepción y aplicación de las políticas de la UE.
- Responsabilidad: es preciso clarificar el papel de cada uno en los procesos legislativo y ejecutivo. Cada una de las Instituciones de la UE debe explicar su acción en Europa y asumir la responsabilidad que le incumba. Pero también se precisa una mayor claridad y una mayor responsabilización de los Estados miembros y de todos los agentes que participan en el desarrollo y aplicación de las políticas de la UE en los distintos niveles.
- Eficacia: las medidas deben ser eficaces y oportunas y producir los resultados buscados sobre la base de unos objetivos claros, de una evaluación de su futuro impacto y, en su caso, de la experiencia acumulada. La eficacia requiere también que la aplicación de las políticas de la UE sea proporcionada y que las decisiones se tomen al nivel más apropiado.
- Coherencia: las políticas desarrolladas y las acciones emprendidas deben ser coherentes y fácilmente comprensibles. La necesidad de coherencia de la Unión es cada vez mayor: sus tareas son cada vez más complejas y la ampliación aumentará la diversidad; desafíos tales como el del cambio climático o la

*evolución demográfica rebasan las fronteras de las políticas sectoriales que han cimentado la construcción de la Unión; las autoridades regionales y locales están cada vez más implicadas en las políticas comunitarias. La coherencia requiere un liderazgo político y un firme compromiso por parte de las Instituciones con vistas a garantizar un enfoque coherente dentro de un sistema complejo.*

Se aclara, según la Revista de Derecho de la Unión Europea (2004), que cada uno de estos principios es importante en sí mismo, y que además, no pueden ponerse en práctica mediante acciones separadas *“las políticas ya no pueden resultar eficaces si no se elaboran y aplican de una forma más integradora”*.

***b) Identificación y selección de los elementos significativos del modo de gobernanza de la gobernanza para la investigación.***

Tras la caracterización del fenómeno social a analizar y presentado el principio por el que se otorgará significación a los aspectos de la realidad que nos interesa para el estudio, tal y como desarrolló Weber; éste procedió a identificar a aquellos aspectos de la realidad que estaba interesado en investigar y que motivaban su investigación. En este sentido, y siguiendo la propuesta metodológica de Weber, partiremos de un hecho en relación con el territorio investigado: la situación socioeconómica tanto a nivel nacional como de la propia ciudad de Málaga en el contexto en el que se inicia el modo de gobernanza de la gobernanza y por el que se toma la iniciativa de elaborar un plan estratégico.

Según García y Salmón (2010:81): *“a nivel local, la crisis económica, se dejaba notar con especial virulencia en la provincia de Málaga, ya que, nuevamente, el sector de la construcción fue uno de los más afectados, provocando su recesión el incremento del desempleo. Ello unido a la segregación del municipio de Torremolinos, lugar en el que se emplazaba el 90% de la planta hotelera de Málaga, planteó una situación muy delicada para la industria turística y el sector servicios”*.

Y respecto al contexto general, al observar la crisis manifiesta en la relación entre el poder y la sociedad, se seleccionarán aquellos aspectos de la realidad social que nos interesan para nuestra investigación y que motivan el análisis de este modo de gobernanza de la gobernanza y bajo el principio de *la idea de valor de la eficiencia democrática*. Esta forma de gobierno ha de afrontar asuntos que por su complejidad y por su multidimensionalidad en las causas y efectos que conlleva requieren de respuestas innovadoras y eficaces, por lo que además de tener como fin conformar y definir el sentido de la dirección de la sociedad, debe ser una forma de gobierno que propicie la capacidad social para producir los objetivos públicos que dan sentido y valor a la actividad colectiva de la sociedad. Y por tanto, intentará responder a situaciones como:

Primero) El descrédito de la política.

En el barómetro indicado de 2007<sup>82</sup> se pregunta sobre la valoración de algunas afirmaciones, expresando su acuerdo la población encuestada con un 70% respecto a *“que los políticos no se preocupan mucho de lo que piensa la gente como yo”* seguido con dos puntos de diferencia por la afirmación *“Esté quien esté en el poder, siempre busca sus intereses personales”*; y la tercera proposición con la que muestran su acuerdo es que *“el voto es la única forma en la que la gente como yo puede influir en lo que hace el gobierno”* con un 60,8%.

El profesor Navarro (2012) en el estudio anteriormente citado, explica que *“la ciudadanía española cree que la acción de los políticos no parece orientarse hacia el “bien común”, sino hacia finalidades personales (son egoístas y corruptos) y /o partidistas (están divididos), aunque posean los recursos (inteligencia e información) necesarios para la toma de decisiones políticas”*.

La cuestión a resolver es: ***¿los medios más eficientes con los que la ciudadanía puede tratar sus asuntos y lograr resolver sus problemas son a través de la actividad política e institucional?***

Segundo) La complejidad de los procesos decisorios.

---

<sup>82</sup> Con fechas anteriores hasta 1996, los barómetros analizados no aludían a estos aspectos.

A lo largo de los diez años analizados, se observa cómo se han diversificado los centros de poder y, como las legitimidades se han cuestionado, por lo que se requiere un modo de gobernanza que sea más eficiente democráticamente y que propicie fórmulas y marcos de encuentros para responder a cuestiones planteadas como: ***¿quién o quienes pueden impulsar y construir los consensos necesarios para solucionar las demandas ciudadanas?, o ¿qué tipo de unión o coalición es necesaria para ello?***

Tercero) La complejidad de la realidad social.

El proceso de globalización ha influido en la relación de problemas a afrontar, son más globales, complejos y con más actores participando, por lo que el tratamiento de los asuntos y los problemas no puede darse sin tener en cuenta todos estos ingredientes y preguntándonos entonces: ***¿Cómo debe ser la forma de tratar los asuntos y/o problemas? y ¿en torno a qué asunto y/o problemas? ¿todos?***

Cuarto) El papel de las administraciones públicas.

Las administraciones públicas durante el periodo analizado, han mantenido un papel determinante en la resolución de los complejos problemas que han ido surgiendo, pero cada más adquieren un mayor protagonismo en el escenario dibujado y en nuevas fórmulas organizativas más operativas desde el punto de vista de la gestión, posiblemente más eficientes democráticamente pero con una legitimidad más difuminada, y ante las que nos preguntamos ***¿dónde radica la legitimidad de las nuevas fórmulas organizativas surgidas al amparo de las administraciones públicas? ¿se trata de una “democracia por delegación”?***

Quinto) La necesidad de mecanismos de innovación democrática.

Se ha observado que han aparecido nuevos asuntos a tratar, con ampliación y diversidad intereses pero tratados con mecanismos convencionales de resolución, por lo que nos preguntamos ***¿si es posible implicar y articular a la mayoría de la ciudadanía junto a los actores políticos representativos para lograr una mayor eficacia y factibilidad en las acciones políticas?***



Sexto) El crecimiento de situaciones de exclusión social.

La propia evolución de los regímenes liberal-democráticos ha mantenido siempre fuera del sistema político a sectores sociales que no disponían de las mínimas capacidades y condiciones vitales para poder ejercer con plenitud su ciudadanía. Por el proceso de globalización, por la complejización de la realidad social y por el propio contexto económico en el que nos encontramos (y en el que se han encontrado muchas ciudades a la hora de planificar sus estrategias territoriales como la ciudad de Málaga tal y como hemos visto) entre otros motivos, las situaciones de exclusión crecen “y esto conlleva siempre procesos de reducción del ejercicio de ciudadanía” (Subirats, 2011:22) por lo que nos preguntamos: ***¿cómo afrontar las limitaciones de las capacidades reales de gobierno de las instituciones en el escenario de la mundialización económica?***

O como se pregunta el propio Subirats (2011:24) ***“¿Cómo avanzamos hacia un mundo en el que los ideales de libertad e igualdad puedan cumplirse de manera más satisfactoria, incorporando además la aceptación de la diversidad y de una mejor integración entre individuo y naturaleza, como valores centrales, en un escenario que ya es irreversiblemente global?”.***

Séptimo) El papel de las ciudades.

En el proceso de globalización, se ha generado una resignificación territorial, convirtiendo a la dimensión urbana en algo muy distinto a lo que tradicionalmente la vinculaba a la realidad de las ciudades. La condición urbana se relacionaba con la dimensión cívico-física de las ciudades. Entendiéndola como el contenedor de comunicaciones y relaciones de todo tipo en el interior de unos límites precisos. Comentan Subirats y Blanco (2009:5) que se generaliza lo urbano, perdiendo las ciudades su significación autónoma ***“Las ciudades se despliegan hacia fuera, mientras crean nuevos repliegues internos, repliegues en los que se concentran riqueza o pobreza, conectividad-movilidad o enraizamiento-dependencia”*** preguntándonos: ***¿cómo es posible gobernar un espacio con fronteras difusas en el que se pierde el orden interno y el flujo predomina? ¿Cómo es posible gobernar una realidad territorial con espacios urbanos que muestran una jerarquía entre estos según la***

***capacidad que tengan de contener “los nuevos y viejos recursos que explican innovación, diferenciación y creatividad”? ¿cómo gobernar a las ciudades entendidas como “lugares complejos debido a la dimensión, heterogeneidad y conflictividad real y potencial”?***

***c) Determinación de las categorías del concepto: las variables que definen los tipos ideales.***

Respecto al fenómeno histórico que se analizará y tal y como hemos observado en el análisis del fenómeno del capitalismo, reiterar la idea de Weber en relación a que una de las propiedades de los tipos ideales, es su pureza conceptual. Y como hemos explicado, se trata de definir un concepto a través, en este caso, de dos tipos ideales, que no se pueden encontrar como tales en la realidad, llegando incluso a afirmar que cuando construimos los tipos ideales, estamos creando una utopía, son construcciones artificiales, ficticias que no existen en la realidad. Nuestra tarea como investigadores será la de comprobar en cada caso particular en qué medida la realidad se acerca o se aleja de ese cuadro ideal, de esa “utopía”.

Al observar las propiedades del modo de gobernación de la gobernanza, se observa como esta forma de gobierno intenta dar respuestas al tener en cuenta la naturaleza de los asuntos que trata, la multiplicidad de actores que intervienen, la movilización de los recursos que los participantes facilitan, y la participación abierta que ofrece. Y en relación a todos los elementos conceptuales ya analizados que forman parte de la Gobernanza, hemos seleccionado para esta investigación, el papel de los actores en esta forma de gobierno, con el fin de intentar conocer cómo se relacionan: los actores y el desarrollo de un territorio.

Se trata de determinar las categorías del concepto que nos interesa respecto al fenómeno social analizado, del modo de gobernación de la gobernanza, mediante la construcción del Tipo Ideal de los Actores, para a continuación caracterizar el Tipo Ideal de la Estrategia Territorial, y finalmente establecer las regularidades causales que

se establecerán a través de los tipos ideales definidos, y así comprender el objeto de estudio creado.

### ***El Tipo Ideal de los Actores.***

En primer lugar, y tal y como se preguntaba Weber en su investigación respecto al “Espíritu del Capitalismo”, nos preguntamos ahora *¿qué debemos entender por el concepto de “actor”?* Debemos de partir del hecho de que el fenómeno del modo de gobierno de la gobernanza que se definirá mediante la construcción del tipo ideal, *“tiene que componerse o reconstruirse con distintos elementos tomados de la realidad histórica”*, es decir, qué será al final de este trabajo cuando desde los puntos de vista que nos interesan, podamos formular qué entendemos por “gobernanza”, tal y como entendía Weber. Éste afirmaba tal y como hemos explicado, que los puntos de vista bajos los cuales se analizaba un fenómeno histórico, no eran los únicos, por lo que se entiende que la concepción del fenómeno de la gobernanza y su evolución *“se revela como esencial para nosotros”* en nuestra investigación, y que este concepto puede entenderse de diferente manera, tanto como puntos de vistas posible.

La elección del elemento conceptual del fenómeno observado, de los actores, obedece al interés suscitado por las distintas corrientes teóricas que plantean visiones diferentes respecto al papel de los mismos, y que ponen en relieve el rol de las personas en los procesos políticos; visiones a partir de las que se seleccionarán los puntos de vista bajo los que identificamos los elementos de la realidad que nos interesa para la construcción de una categoría intelectual.

En relación a las distintas corrientes teóricas o los diferentes puntos de vista de los investigadores, observamos dos tendencias de análisis que nos resultan muy interesantes para destacar. Por un lado, entender a los actores como participantes en un espacio de encuentro a través de un proceso para lograr una acción pública o impulsar una política, entre otros fines. Se trata de entender desde diferentes perspectivas (multiplicidad de actores) respecto a un único objeto o bien. Y por otro lado, podemos entender la realidad no de una manera estable, dada y universal sino

como una realidad múltiple que coexiste en un único momento y ya no son diferentes perspectivas sobre un único objeto sino diferentes objetos en palabras de Grau-Solès (2011:68-69).

Se trataría de pasar de múltiples interpretaciones de un objeto, al objeto múltiple. Los autores que exponen esta idea en el artículo mencionado de Grau-Solès, explican que *“no nos encontramos ante atributos o aspectos de una única realidad, sino diferentes versiones del objeto”*. Podemos entonces entender que la multiplicidad de versiones de la realidad, *“implican descubrir que vivimos en diferentes mundos, que se solapan y coexisten... Un mundo en el que diferentes versiones no existen de forma aislada, interfieren... Las realidades se solapan e interactúan las unas con las otras... Así pasamos a un mundo que es múltiple”*. Es decir, hay que plantearse desde su punto de vista, si hay tantos mundos como múltiples actores intervienen o bien si hay un único mundo visto por una pluralidad de actores.

En este sentido, nuestro análisis se basará en identificar y explicar las relaciones que se generan de las múltiples interpretaciones de un mismo objeto, en nuestro caso la evolución del fenómeno de la gobernanza, entendiendo que una futura línea de investigación sería plantear las distintas formas de gobierno que hay en virtud de las distintas visiones de los actores que intervienen y comprobar el resultado.

Planteada la construcción de nuestro tipo ideal, y adoptada la idea de Weber, de que aquel se compondrá a partir de distintos elementos tomados de la realidad histórica, caracterizaremos el tipo ideal como un concepto-marco puro y, aun pretendiendo seguir la propuesta de construcción de un tipo que nos propone Weber, al caracterizar el Tipo Ideal del Espíritu del Capitalismo a partir de las ideas de Benjamín Franklin, incorporándole distintas consideraciones desde su punto de vista; nos encontramos con la dificultad manifiesta tal y como expone la profesora García Sánchez (2006) de no disponer de definiciones que nos limiten el significado del concepto “actor” por paradójico que resulte atendiendo a la amplia bibliografía que trata las relaciones entre los actores y sus efectos en el desarrollo de las políticas públicas, y así lo confirma la citada profesora al comienzo de su estudio: *“Pocos conceptos resultan tan centrales para las Ciencias Sociales y, en particular, para la Ciencia Política, como el de*

actor. El término ha sido y es profusamente utilizado por teóricos y analistas de muy distintas disciplinas y aparece, cada vez con más frecuencia, en los discursos cotidianos de periodistas y políticos. Quizá por ello resulta tan sorprendente que sean tan escasas las propuestas para definirlo: muchas de las investigaciones que afirman partir del enfoque de actor se limitan a señalar su importancia o se aventuran al análisis empírico sin haber perfilado previamente los contornos del concepto. Ni siquiera el renovado protagonismo que le han conferido los estudios sobre relaciones internacionales o sobre políticas públicas ha servido para acuñar una buena definición que nos permita saber “qué es” y “qué no es” un actor”.

A pesar de esta dificultad, seguiremos los planteamientos de la citada profesora en aras de caracterizar el concepto-marco, continuando con el modelo weberiano de trabajo:

- a) En un primer lugar, podemos observar una inicial identificación entre el actor individuo y los actores colectivos. En relación al rol de los primeros en las políticas urbanas, aclara Pinson (2011:182)<sup>83</sup>: *“El sujeto individual considerado durante largo tiempo sometido al orden dominante, se convierte en nuestro entorno actual, con toda la ambigüedad que ello implica, en un actor dotado de intenciones; el acto (sujeto individual) con su capacidad de iniciativa y su potencial de decisión, intenta sustituir al asistido, figura tabú, y, sin embargo, real, que se trata de ocultar sin a pesar de ello poder borrar”*. Esta concepción sería la del individuo miembro de la ciudadanía frente a la consideración que expone Subirats (2008:49) por la que un actor individuo *“puede ser un ministro, un diputado, un periodista especializado, etc.”*.
- b) En cuanto a la identificación de los actores colectivos, muchas y muy variadas tipologías de actores nos podemos encontrar según las diversas corrientes teóricas en relación a su papel en las políticas públicas. Para Subirats (2008) esta identificación puede ser en función del carácter público de los actores (actores político-administración) o por su carácter privado (actores que pertenecen a las esferas que denomina socio-económica y sociocultural) o

---

<sup>83</sup> NOTA: Se trata de palabras de un autor, Boutinet, que emplea Pinson para explicar su postura respecto de los individuos que son los que perpetúan a la sociedad al adueñarse de su estrategia a través de sus respectivos proyectos.

también nos propone otra tipología respecto a la naturaleza de los mismos: *“actores colectivos pueden ser varios individuos (que conforman, por ejemplo, una oficina o una sección de la administración) o también una persona jurídica (una empresa privada, una asociación, un sindicato, etc.) o incluso, un grupo social (agricultores, personas sin techo, etc.)”*.

- c) En este marco definitorio, dos ideas limitan las extensiones del mismo: la idea de actuación y la idea de decisión de actor. Así lo determinaba Hindess, B. (1986:115) respecto al significado de qué es un actor: ***“un lugar de decisión y acción en el que ésta última es, de alguna forma, consecuencia de aquella”***.
- d) En relación a la idea de acción, Konke y Laumann (1982) afirman que los actores son *“los participantes activos en un ámbito político, e incluyen todas las organizaciones importantes con responsabilidad para dirigir, coordinar o controlar la creación y distribución de los valores del ámbito (simbólico o materiales) relativos a la función primaria del subsistema<sup>84</sup> o las externalidades que produce”*. La idea de acción vinculada a la concepción de estructura está implícita *“en toda explicación causal de los actores sociales y /o políticos”* según Hay (1997:188) y continua este autor afirmando que *“las ideas tanto de estructura (la estructura social y política) como de actuación son claves para cualquier concepción del poder... El poder está relacionado con la actuación, con influir o “producir un efecto” en las estructuras que configuran los contextos y definen el número de posibilidades de los otros...atribuir actuaciones es, por lo tanto, atribuir poder (tanto causal como real)”*.
- e) Los actores generan acciones intencionadas y orientadas por sus motivaciones, basadas en el conocimiento<sup>85</sup> para que la acción sea eficaz. Hay al respecto afirma que esa acción orientada y motivada genera por tanto una estrategia *“la orientación y la motivación, cuando se dirigen a un cometido concreto, producen una estrategia. En su forma más simple, la estrategia supone la*

---

<sup>84</sup> El concepto de subsistema es definido por Freeman en 1965 como *“los patrones de interacciones o actores implicados en la toma de decisiones, en un área especial de las políticas públicas”*, en Klijn (2005) *“las redes de políticas públicas: una visión de conjunto”*.

<sup>85</sup> NOTA: hemos comentado con anterioridad la importancia que supone el conocimiento como un recurso que debe de estar a disposición de los actores.

*selección de unos objetivos y la búsqueda de unos medios más apropiados para lograrlos, dentro de un determinado contexto y momento” y concluye que **“la actuación es producto de la estrategia y la intención. La capacidad de formular estrategias es requisito de toda acción”**.*

- f) En relación al proceso decisorio, siguiendo a Klinj (2005) *“la Ciencia Política surgió de la Teoría de la Decisión”*, analizándose los procesos de decisión que desembocan en las políticas públicas, de tal manera que relata los diferentes enfoques basados en la decisión y que denota la importancia que tiene ésta en los procesos de las políticas públicas<sup>86</sup>. Continuando con el planteamiento de la profesora García Sánchez, ésta plantea **que las decisiones de los actores dependen de la acción combinada de cinco factores o variables:**

- la posición formal del actor.

Desde nuestro punto de vista se trata de la posición que el actor ocupa en el escenario, es decir en los espacios de encuentro o marcos organizativos comunes en los que intercambiar recursos cognitivos, financieros, organizativos etc., consensuar prioridades, influir, y participar en la toma de decisiones, tal y como hemos visto en el apartado de las características del modo de gobernación de la gobernanza.

- Los intereses de los actores.

Compartiendo la perspectiva de la citada profesora de referencia (opus cit. p. 12): *“Se incluyen las predisposiciones y expectativas que inducen a una persona a actuar y a hacerlo en un sentido determinado. La realidad política, lejos de fraguarse en escenarios eminentemente racionales e integrados en torno a unos objetivos comunes,*

---

<sup>86</sup> Enfoques basados en la toma de decisiones como son: el enfoque del actor racional (un actor racional tomaría una decisión en una situación de plena información y con una jerarquización clara y completa de preferencias); el enfoque de la racionalidad limitada (ante la imposibilidad de una situación de información plena), teorías que entienden las políticas públicas como resultado de las interacciones entre diversos actores que buscan influir en el proceso político en una dirección favorable a sí mismo, como las teorías de la definición de la agenda de los actores (Cobb y Elder), o el enfoque de la interacción de Lindblom (Lindblom y Cohen) entre otros.

*está presidida por la diversidad de intereses. Cada actor lucha por hacer valer sus pretensiones y por obtener la mayor cuota posible de poder en sus transacciones”.*

- El sistema de creencias de los actores.

En relación a las creencias como parámetros para la toma de decisiones, éstas abarcarían para la profesora García Sánchez, *“los paradigmas cognitivos como las asunciones causales sobre ciertos fenómenos que limitan las alternativas que los decisores consideran eficaces o útiles”* y los marcos normativos –creencias o valores– que restringen las opciones de actuación que los decisores barajan como aceptables y legítimas desde el punto de vista de la moral”. Desde nuestro punto de vista, no entendemos la idea de que los paradigmas cognitivos forman parte del sistema de creencias, pues consideramos como ya hemos explicado, que los conocimientos han de ser identificados como un recurso más junto al resto de recursos necesarios para la toma de decisiones. Y en cuanto al sistema de creencias, las ideas ocupan un papel fundamental, tal y como afirma Chaques (2004:13) *“las ideas de los actores constituyen un papel fundamental como variable explicativa que ejerce un papel independiente en el proceso político... Los actores participan en la política pública con el fin de hacer prevalecer sus ideas sobre el resultado político y el éxito o fracaso para llevarlo a cabo depende de su poder de influencia”.*

- Las habilidades de los actores.

Las habilidades de los actores son *“el conjunto de capacidades (derivadas, en el caso de los actores individuales, de su formación académica, su experiencia profesional y personalidad), que llevan a un actor a poner en práctica sus ideas de manera eficaz y exitosa”.* Las habilidades son tanto las competencias que han de tener los actores para resolver los problemas, y para planificar sus actividades de manera estratégica, como también *“la aptitud que se demuestre en las relaciones con otros actores o a la destreza para hacer del entorno un escenario favorable a sus intereses, aprovechando las oportunidades que le brinde y salvando las restricciones y obstáculos que le ofrezca”.* (García Sánchez pp.13)



- El entorno de oportunidad en el que despliega su actuación.

Este factor explicativo respecto a las decisiones de los actores, para la profesora citada este factor *“define y condiciona las posibilidades de actuación de los actores”*. Desde nuestro punto de vista, este factor estaría relacionado con el concepto de *“Estructura de Oportunidades Políticas”* (Ibarra, Martí y Gomá 2002:14) pues ésta contribuye a configurar el entorno de oportunidad de los actores pues la Estructura de Oportunidades Políticas es *“el conjunto de dimensiones o factores del entramado político que proporcionan incentivos o condiciones facilitadoras para que se desarrolle una acción colectiva<sup>87</sup>”*.

***d) Determinación de las categorías del concepto: las variables que definen los tipos ideales:***

***El Tipo Ideal de la Estrategia del Territorio***

En el transcurso de su investigación, Weber entiende en aras de ir cercenando la realidad que le interesa para su objeto de investigación, que no todas las confesiones protestantes influyeron de igual manera en la expansión del espíritu del capitalismo, de tal manera entendemos que no todos los asuntos han de afrontarse desde el modo de gobernación de la gobernanza, pues como ya hemos aludido los asuntos que ha de afrontar la gobernanza, se caracterizan por su complejidad, pues se presentan múltiples dimensiones y diversas percepciones sobre los problemas, con distintos objetivos y puntos de vista sobre los mismos y sobre los instrumentos de intervención. En este sentido, el desarrollo de la estrategia de un territorio por su complejidad, por sus múltiples dimensiones y diversas percepciones sobre la misma, es un ámbito muy propicio a tratar desde la forma de gobierno que analizamos, la gobernanza.

---

<sup>87</sup> NOTA: Estos autores hacen referencia a la acción colectiva de contestación (en su caso, de los movimientos sociales como actores sociales) orientada ésta a incidir sobre los procesos y los resultados de las políticas públicas.

Este modo de gobierno, la gobernanza está referido a un objetivo: el desarrollo del territorio<sup>88</sup>. Se trata de una gobernanza territorial, en nuestro caso, urbana. Esta gobernanza entiende que es un modo de gobierno en el que se presentan múltiples relaciones que caracterizan las interacciones entre los diversos actores presentes en un territorio.

Comenta al respecto Farinós (2008:15) que: *“desde principios de 1980, espacio y territorios se han ido consolidando progresivamente como elemento estratégico de primer orden para garantizar el desarrollo y la calidad de vida... En este nuevo escenario, la territorialidad ya no se interpreta como el mero resultado del comportamiento social sobre el territorio, sino como el proceso de “construcción” de dicho comportamiento. El espacio se construye, se territorializa, de acuerdo con las visiones, deseos e intereses de sus agentes”*.

Planteada la importancia tiene el concepto de territorio, y teniendo en cuenta que se trata del espacio en el que se desarrolla el modo de gobernación que estamos analizando, la gobernanza urbana, debemos plantear en qué consiste el desarrollo del mismo con el fin de entender como debe ser una estrategia territorial en aras de lograr ese desarrollo.

Podemos entender que el “desarrollo territorial” puede suponer respecto al análisis del concepto del modo de gobernación de la gobernanza urbana, lo que supuso el concepto de “profesión” como concepto fundamental para la explicación que ofreció Weber sobre el comportamiento del capitalismo racional moderno.

En este sentido, seguiremos las propuestas teóricas que sugieren Albuquerque y Pérez (2013) respecto a la caracterización del “desarrollo territorial” y por las que limitaremos la realidad que nos interesa y a las que aportaremos nuestras consideraciones:

---

<sup>88</sup> El enfoque territorial de las políticas públicas por el que éstas se adaptan al territorio y no a la inversa, se presenta en todos los niveles de territorios y sus correspondientes formas de gobierno, como es el caso de UE que tiene como objetivo comunitario procurar un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio mediante el refuerzo de la cohesión económica y social. Este objetivo tiene su desarrollo en la Estrategia Territorial Europea de Lisboa de 1999 así como en las estrategias definidas por la UE para el desarrollo de sus prioridades para el año 2020, en las que estas tendrán como fin “el crecimiento inteligente, sostenible e integrador de Europa”.

- El desarrollo territorial es un proceso que intenta lograr una mejora del ingreso y de las condiciones y calidad de vida de la gente.
- El desarrollo territorial requiere de estrategias elaboradas a partir de la movilización y la participación activa de los actores territoriales, *“por lo que debe ser una acción surgida “desde abajo” y no “desde arriba” por las instancias centrales del Estado por ejemplo”*.
- El desarrollo territorial es una estrategia impulsada por un gobierno en colaboración con los actores clave del espacio que se concreta en una serie de líneas de actuación para aprovechar los recursos endógenos existentes o infrautilizados, así como las oportunidades derivadas de su situación en el entorno económico general.
- *“El enfoque territorial se diferencia del enfoque sectorial de la realidad al dotarse de una visión sistémica”* es decir se trata de un enfoque que integra las diferentes dimensiones del desarrollo en un determinado ámbito territorial específico.

En definitiva, concluyen estos autores de referencia respecto al concepto del territorio, que éste va más allá de ser el espacio geográfico en el que tienen lugar las actividades económicas y sociales y entienden que el territorio es *“ el conjunto de los actores y agentes que lo habitan, con su organización social y política, su cultura e instituciones, así como el medio físico o medioambiental del mismo”* y van más allá al plantear que puede ser el territorio un sujeto-actor fundamental del desarrollo, *“al incorporar las distintas dimensiones de éste, es decir, el desarrollo institucional, cultural y político, el desarrollo económico, es sustentable ambientalmente y, el desarrollo social y humano”*.

Una vez dibujado el contorno del “desarrollo territorial” y dada la importancia que tienen las estrategias a desarrollar en el mismo, tal y como afirman Brugué, Gomà y Subirats (2002:20): *“un territorio poliédrico y que se desarrolla partir de sus propias particularidades reclama nuevas estrategias de desarrollo”*. Y señalan algunos de los factores que deberían caracterizar a esas estrategias de desarrollo como son:

- *La capacidad de gestionar la red de actores locales.*
- *La capacidad de mejorar la competitividad a través del aprendizaje y la innovación permanentes.*
- *El fortalecimiento de la cohesión social y territorial, evitando la exclusión y la segmentación social del espacio.*
- *La habilidad para el aprovechamiento de recursos inmateriales como el capital social o los recursos culturales y ambientales endógenos.*
- *La utilización de instrumentos de marketing territorial o las habilidades de relación (networking) y presión (loobying).*

Estos factores se deberán tener en cuenta de cara a la elaboración de una Estrategia Territorial preguntándonos en estos momentos ¿cómo se define una estrategia territorial? Para ello, definiremos el Tipo Ideal de la Estrategia del Territorio, como una *“construcción artificial y ficticia que no existe en la realidad”*, de tal modo que aquel comprendería las siguientes categorías junto a los factores mencionados anteriormente, a partir de las propuestas que plantea Merinero (2010):

- *Generar una opción estratégica del territorio desde el propio posicionamiento de la propia ciudad, desde los propios actores mediante acciones concertadas.*
- *“El posicionamiento del territorio se basará atendiendo al sistema de relaciones funcionales con otros territorios, a la estructura y la dinámica territorial interna, al desarrollo económico, al desarrollo social y a los intangibles de la conciencia colectiva”.*
- *La estrategia del territorio se articulará en torno a ejes temáticos estratégicos de acción, en relación a las personas, las actividades económicas, o la vida social y cultural del territorio.*
- *“Identificar aquellos proyectos claves, motores o estructurantes que impacten positivamente y que articulen las acciones de los agentes”.*

- *“Articular a los actores urbanos”* entendiendo que la estrategia territorial debe de construirse desde la coordinación y cooperación de todos sus protagonistas, de la ciudadanía. La articulación de los actores del territorio se realizará a partir de una serie de principios:
  - a) *La determinación de unos objetivos comunes.* En este sentido, es necesario la creación de una visión compartida sobre el futuro del territorio y sus prioridades.
  - b) *La asunción de las responsabilidades concretas para desarrollar la estrategia y la ejecución de los proyectos y la articulación efectiva de dichas responsabilidades.*
    - Articular a los actores urbanos mediante la creación de una red de actores en el territorio, esta red *“será el instrumento de la gestión de las relaciones de los procesos de desarrollo territorial”*. En definitiva, tal y como comenta Pinson (2011): *“Se trata de hacer que los actores urbanos sean capaces de reaccionar colectivamente a los problemas venidos del exterior, desarrollando una capacidad de actuar colectivamente”*.

### **3.2. CONSTELACIÓN DE CAUSAS A LAS QUE IMPUTAR LA COMPRENSIÓN DE LAS CONEXIONES DE SENTIDO DE EVOLUCIÓN DEL FENÓMENO SOCIAL DE LA GOBERNANZA EN LA CIUDAD DE MÁLAGA ENTRE 1996 Y 2006.**

#### ***a) El proceso hipotético que media entre la estructura lógica del sistema conceptual y la realidad empírica de los hechos históricos.***

El planteamiento hipotético por el que la gobernanza urbana ha sido definida mediante la construcción de categorías intelectuales establecidas como un modelo típico ideal de la realidad es el que nos aproximará a ésta, sin pretender reducirla.

En este sentido, el concepto de gobernanza urbana en nuestra investigación es el que se ha explicado como un modo de gobierno que no es alternativo al modo de gobierno tradicional, sino que es otro modo de gobernación que desarrolla los elementos propios de estos y por los que se caracteriza dicha forma de gobierno.

En conclusión, la gobernanza urbana la hemos definido como una forma de gobierno que ha de afrontar asuntos que por su complejidad y por su multidimensionalidad en las causas y efectos que conlleva requieren de respuestas innovadoras y eficaces por lo que además de tener como fin conformar y definir el sentido de la dirección de la sociedad, debe ser una forma de gobierno que propicie la capacidad social para producir los objetivos públicos que dan sentido y valor a la actividad colectiva de la sociedad.

De tal modo que la gobernanza urbana, desde el punto de vista anterior que proponemos, como objeto de análisis, es la gobernanza que está condicionada por un asunto específico, como es la estrategia de un territorio concreto, la ciudad de Málaga y su relación con los actores que la llevan a cabo. La determinación de observar la evolución de la gobernanza urbana a partir del desarrollo del territorio es debido a la idea de valor que supone el principio de eficiencia democrática, y por el que por tanto, seleccionamos la realidad.

Hemos pretendido, de esta manera, demostrar como a partir de la relación entre el Tipo Ideal de la Estrategia y el Tipo Ideal de los Actores, se puede explicar que mediante este modo de gobierno, de la gobernanza urbana se llega a conseguir que el sistema político llegue a ser más eficiente democráticamente *“garantizando, aumentando y mejorando la capacidad de dar respuestas a las demandas ciudadanas, de una manera eficaz, en relación con los recursos disponibles”*.

***b) El contraste empírico de los tipos ideales a partir de los planes estratégicos de Málaga.***

Los planes estratégicos urbanos los hemos definido como **“procesos de concertación de decisiones en aras de la legitimidad social a la hora de resolver los problemas y las situaciones de incertidumbre de un territorio, que se plasma en el desarrollo de unas estrategias futuras y que se sustentan en la formación de coaliciones, formales e informales, entre los actores participantes”**.

De esta forma concebidos, observamos que al ser unos procesos de concertación de decisiones de los actores participantes respecto a los problemas de un territorio, comprenden el sentido del modo de gobierno de la gobernanza urbana que hemos definido para esta investigación y que está condicionada por un asunto específico, como es la estrategia de un territorio concreto.

Este modo de gobernanza territorial, se inicia desde el momento en el que se pone en marcha el primer plan estratégico de Málaga, iniciándose su elaboración en 1994 y aprobándose dos años más tarde, en 1996. Se procede a su evaluación en 2002 y se decide elaborar e implementar un segundo plan estratégico ese mismo año, aprobándose en 2006.

Los actores del I y II Plan Estratégico de Málaga participantes de la gobernanza urbana son:

Miembros de la Comisión Ejecutiva del I Plan Estratégico de Málaga.

1. Ayuntamiento de Málaga.
2. Cámara de Comercio, Industria y Navegación.
3. Confederación de Empresarios de Málaga.
4. Delegación de Gobernación de la Junta de Andalucía.
5. Diputación Provincial de Málaga.
6. Federación Provincial de Asociaciones de Vecinos.
7. Parque Tecnológico de Andalucía (PTA)
8. Caja de Ahorros de UNICAJA.
9. Unión General de Trabajadores.
10. Unión Provincial de Comisiones Obreras.
11. Universidad de Málaga.

Estos son los principales actores con capacidad de influir y de decidir que finalmente intervinieron, a los que hay que añadir los componentes de la Asamblea General que formaron parte a lo largo del proceso, con un total de 450 personas, entre miembros e invitados.

En 1994, se constituyó la Fundación “Centro de Investigaciones Estratégicas y de Desarrollo Económico y Social de Málaga” (Fundación CIEDES) cuyos patronos fueron los miembros de la Comisión Ejecutiva y a los que posteriormente se añadieron el Puerto de Málaga y la Subdelegación del Gobierno en Málaga. Siendo por tanto, los patronos de esta Fundación los que promovieron e impulsaron el II Plan Estratégico de Málaga, iniciado en 2002.



La evolución de la gobernanza urbana de la ciudad de Málaga analizada a través de sus dos planes estratégicos según las relaciones causales entre los actores y las estrategias territoriales surgidas de los citados planes, la hemos observado teniendo en cuenta aquellos aspectos de la realidad que nos interesaba bajo la idea de valor de la eficiencia democrática y por la que esta forma de gobierno pretendía desarrollar la ciudad de Málaga superando la situación tanto a nivel nacional como local.

En relación a ésta hemos planteado las dimensiones de la ciudad desde la que se partía, así como las situaciones a las que debe de hacer frente la gobernanza urbana y que han afrontado con sus respectivas agendas de proyectos, las estrategias territoriales definidas en los planes analizados.

De tal manera, la forma de gobierno de la gobernanza de Málaga ha respondido a las situaciones que planteábamos:

Sobre el descrédito de la política. En el barómetro indicado de 2007 , se pregunta sobre la valoración de algunas afirmaciones, expresando su acuerdo la población encuestada con un 70% respecto a “que los políticos no se preocupan mucho de lo que piensa la gente como yo” seguido con dos puntos de diferencia por la afirmación “Esté quien esté en el poder, siempre busca sus intereses personales”; y la tercera proposición con la que muestran su acuerdo es que “el voto es la única forma en la que la gente como yo puede influir en lo que hace el gobierno” con un 60,8%. El profesor Navarro (2012) en el estudio anteriormente citado, explica que “la ciudadanía española cree que la acción de los políticos no parece orientarse hacia el “bien común”, sino hacia finalidades personales (son egoístas y corruptos) y /o partidistas (están divididos), aunque posean los recursos (inteligencia e información) necesarios para la toma de decisiones políticas”. **Nos preguntábamos a tenor de la situación: ¿los medios más eficientes con los que la ciudadanía puede tratar sus asuntos y lograr resolver sus problemas son a través de la actividad política e institucional?**

Sobre la complejidad de los procesos decisorios. A lo largo de los diez años analizados, se observa cómo se han diversificado los centros de poder y como las legitimidades se han cuestionado, por lo que se requiere un modo de gobernanza que sea más eficiente democráticamente y que propicie fórmulas y marcos de encuentros para responder a cuestiones planteadas como: **¿quién o quienes pueden impulsar y construir los consensos necesarios para solucionar las demandas ciudadanas?, o ¿qué tipo de unión o coalición es necesaria para ello?**

Sobre la complejidad de la realidad social. El proceso de globalización ha influido en la relación de problemas a afrontar, son más globales, complejos y con más actores participando, por lo que el tratamiento de los asuntos y los problemas no puede realizarse sin tener en cuenta todos estos ingredientes y preguntándonos entonces: **¿Cómo debe ser la forma de tratar los asuntos y/o problemas? y ¿en torno a qué asunto y/o problemas? ¿todos?**

Sobre el papel de las ciudades. **¿Cómo gobernar a las ciudades entendidas como “lugares complejos debido a la dimensión, heterogeneidad y conflictividad real y potencial”?**

Desde los planes estratégicos de Málaga al analizar la relación entre los actores y los proyectos de las estrategias territoriales desarrolladas, las cuestiones respecto a los procesos decisorios, en torno a los protagonistas de los mismos, observamos que son los actores categorizados como “entes políticos” los que participan en la mayoría de los proyectos con un porcentaje respecto al total de actores que representa casi el 50 por ciento, tal y como se observa en los dos planes.

I PLAN ACTORES	
A	49,60
B	11,69
C	10,89
D	8,47
E	13,31
F	6,05

En el segundo plan estratégico se observa que siguen siendo los actores encuadrados en el ámbito político los que participan principalmente en los proyectos. Por lo que se entiende que son los que más contribuyen a la creación de espacios de encuentro y generar los consensos necesarios para resolver las demandas ciudadanas.

<b>II PLAN ESTRATEGICO CATEGORIA DE ACTORES</b>	
A	52,05
B	20,55
C	17,81
D	2,74
E	1,37
F	5,48

Este planteamiento responde a la estructuración de los dos planes por los que estos configuran un sistema institucional basado en una estructura municipalista, organizada por Ayuntamiento de Málaga como patrono impulsor de la Fundación CIEDES, impulsando la ejecución y seguimiento de los proyectos, y de ahí el papel tan destacado de los órganos de ámbito político.

#### **4. CONCLUSIONES**

Boudon (1981) en su clásico libro *“La lógica de lo social”*, tras varios intentos de ofrecer una definición sobre el objeto de la sociología, propone un acuerdo fundamental sobre *“la naturaleza y los principios de la pura y simple sociología”*. Acuerdo al que nos adherimos y que tiene como base una serie de proposiciones.

La primera de ellas dice: *“no obstante la diversidad de sus temas, la sociología no abarca actividades de una heterogeneidad irremediable. Ya estudie el sociólogo hechos singulares, o regularidades estadísticas, o trata de poner en evidencia relaciones generales, su análisis tiende, muy generalmente, a poner de relieve las propiedades del sistema de interacción responsable de los hechos singulares, regularidades o relaciones observados. En otros términos, los fenómenos en los cuales se interesa el sociólogo están concebidos como explicables por la estructura del sistema de interacción en cuyo interior emergen tales fenómenos”* (p. 36).

Y esto es precisamente qué hemos pretendido con esta investigación, intentar aproximarnos a conocer las propiedades del sistema de interacción de un fenómeno social, el modo de gobierno de la gobernanza a partir de las relaciones observadas entre dos categorías conceptuales que forman parte del mismo, los actores y la estrategia territorial, mediante un planteamiento metodológico procedente de Max Weber.

Respecto a los objetivos propuestos, unos se han alcanzado de una manera más clara que otros, comprendiendo tras la finalización del trabajo, que en ocasiones las ilusiones que nos motivan a la hora de plantear e iniciar un trabajo de investigación pueden hacernos perder la realidad objetiva de nuestras posibilidades, pero aun así, el desarrollo del camino, sin duda ha merecido la pena. De esta manera, consideramos que hemos sido capaces de elaborar un marco teórico a partir de la construcción de un modelo conceptual extraído de una investigación realizada en 1905 por uno de los padres fundadores de la sociología, evidenciando la utilidad de sus planteamientos para comprender la realidad social actual.

Marco teórico planteado desde la teoría sociológica que al mismo tiempo ha conformado los presupuestos metodológicos que hemos desarrollado y que nos han guiado en este trabajo. Para ello, hemos elaborado nuestro propio esquema teórico conceptual de construcción del objeto de conocimiento, llegando a comprender a Max Weber cuando afirmaba que “los investigadores somos creadores”.

Desde el punto de vista weberiano, hemos intentado ser capaces de ordenar conceptualmente la realidad, desde la Sociología Comprensiva que nos proponía analizando el comportamiento interpretable racionalmente a partir de las conexiones comprensibles de la acción social. Para ello, nos hemos basado en la herramienta que nos facilitaba y hemos elaborado un modelo de aproximación a la realidad basado en el diseño de dos tipos ideales, el Tipo Ideal del Actor y el Tipo Ideal de la Estrategia Territorial como conceptos límites puros diseñados para definir, la parte de la realidad que nos interesa y que no encuentran representación en la misma, y sólo ha sido “*a través de la cadena de transformación de la representación*” como hemos podido construir el concepto analizado.

En el proceso hipotético que media entre la estructura lógica del sistema conceptual y la realidad empírica de los hechos históricos, aquel se ha planteado a partir de la definición propuesta para la realidad de nuestra investigación, la gobernanza urbana como modo de gobernación, interpretándose la misma a partir de una variable explicativa, de una idea, la eficiencia democrática.

Bajo esta “idea de valor” generada en esta investigación se ha desarrollado todo el proceso hipotético, pues el desarrollo de la gobernanza como forma de gobierno de un territorio ha intentado responder a esta idea, la de “garantizar, aumentar y mejorar la capacidad de dar respuestas a las demandas ciudadanas, de una manera eficaz, en relación con los recursos disponibles”; y de ahí la evolución de las estrategias en este caso de la ciudad de Málaga. Por lo que de esta manera hemos valorado la importancia del papel de las ideas que tanto valor concedía Weber.

En cuanto a los planes estratégicos urbanos hemos intentado conceptualizarlos con elementos propios de una política pública y como instrumento de desarrollo de la gobernanza urbana, pues de ambas consideraciones tiene elementos, y así lo hemos

evidenciado. Con esta investigación nos hemos aproximado a conocer los aspectos que inciden en la implementación efectiva de un plan estratégico urbano como ha ocurrido con los dos planes estratégicos de Málaga, al analizar las relaciones que los actores eficientes democráticamente generan y por las que se resuelve la creciente complejidad de los proyectos de la estrategia territorial, entre otros posibles motivos explicativos del éxito de estos planes.

Diferentes cuestiones a raíz de la investigación, han surgido como interrogantes a responder en un futuro, tales como explicar si el territorio, en este caso, la ciudad de Málaga, puede ser entendido como un actor más, siguiendo los principios por ejemplo, de la Teoría del Actor-Red o plantear la investigación con una perspectiva diferente respecto a la concepción del mundo y los actores, y hacerla entendiendo que hay tantos mundos como múltiples actores intervienen, en lugar de la que hemos realizado basada en entender que hay una única realidad vista por una pluralidad de actores, comparando posteriormente las situaciones obtenidas.

Por último mencionar que esta investigación es fruto sin duda de un principio sociológico, *“la imaginación sociológica”* tal y como la entendía W. Mills, pues se ha intentado responder a la pregunta que proponía Max Weber *¿Qué es lo que se pretende demostrar con una investigación? Aquella parte de la realidad que tiene significación para nosotros*, relacionando planteamientos metodológicos de principio del siglo XXI con un fenómeno social reciente de nuestra época, la gobernanza urbana.

## 5. BIBLIOGRAFÍA.

- Abellán, J. (2014) (Edición y traducción) de Weber, M. *“Conceptos sociológicos fundamentales”*. Madrid, Alianza Editorial.
- Adán, J.: *“Acercamiento a la metodología de Max Weber”*. Ensayo publicado en (<http://www.facso.uchile.cl/publicaciones/sociologia/articulos/05/0511/Alfaro.pdf>).
- Aguiar, F. y Navarro, C.J. (2000): *“Democracia y participación ciudadana en los municipios: ¿un mercado de trastos?”*. Revista Española de Investigaciones Sociológicas, 91/00, pp. 89-111.
- Aguilar, L.F. (1984): *“El Programa teórico-político de Max Weber”* en Galván, F. y Cervantes, L. (Comp.) *“Política y Des-ilusión. Lecturas sobre Weber”*. México, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco.
- \_\_\_\_\_ (2000): *“El Estudio de las políticas públicas. Antología de las políticas públicas”*. México, Miguel Ángel Porrúa.
- \_\_\_\_\_ (2003): *“Problemas públicos y agenda de gobierno”*. México, Miguel Ángel Porrúa.
- \_\_\_\_\_ (2014): *“Las dimensiones y los niveles de gobernanza”*. Cuadernos de Gobierno y Administración Pública. Vol 1, nº 1.
- \_\_\_\_\_ (2006): *“Gobernanza y gestión pública”*. México, Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ (2012): *“El itinerario de Max Weber hacia la ciencia social”* en *“Max Weber: Sociología después de Marx y Nietzsche”*. Revista Elementos de Metapolítica para una Civilización Europea, nº 23. Editorial Urkultur.
- Albrow, M. (1991): *“Las sociedades como hechos contruidos: el enfoque weberiano de la realidad social”*, en González de la Fe, M.T. (ed.): *“Sociología: Unidad y Diversidad”*. Madrid, CSIC, pp. 75-92.
- Albuquerque, F. y Pérez, S.(2013): *“El desarrollo territorial: enfoque, contenidos y política”*. Granada, Revista Iberoamericana de Gobierno Local, nº 4.
- Alcoberro, R. (2012): *“Introducción a Max Weber (1864-1920)”* en *“Max Weber: Sociología después de Marx y Nietzsche”*. Revista Elementos de Metapolítica para una Civilización Europea, nº 23. Editorial Urkultur.

- Arellano, D, Sánchez, J. y Retana, B. (2014): *“¿Uno o varios tipos de gobernanza? Más allá de la gobernanza como moda: la prueba del tránsito organizacional”*. Cuadernos de Gobierno y Administración Pública, vol 1, nº 2, pp.9-29.
- Aron, R. (2004): *“Max Weber” en “Las Etapas del Pensamiento Sociológico”*. Madrid, Tecnos Ensayos.
- Arenilla, M. (2011): *“Redes de políticas: el caso de la ciudad de Madrid”*. Madrid, Revista Española de Ciencia Política. Nº 25, pp. 31-56.
- Ayala, F. (1984): *“La formación de los conceptos sociológicos, según exige la realidad esencial del objeto” en “Tratado de Sociología”*. Madrid, Espasa Universidad, pp.209-228.
- Balibar, E. (1974): *“Cinq études du materialisme historique”*. Paris, François Maspero.
- Bendix, R. (1979): *“Max Weber”*. Buenos Aires, Amorrortu Editores.
- Bericat, E. (2012): *“Max Weber o el enigma emocional del origen del capitalismo” en “Max Weber: Sociología después de Marx y Nietzsche”*. Revista Elementos de Metapolítica para una Civilización Europea, nº 23. Editorial Urkultur.
- Blanco, I. y Gomà, R. (Coords.) (2002): *“Gobiernos locales y redes participativas”*. Barcelona, Ariel.
- \_\_\_\_\_ (2003): *“La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidad”*. Revista Gestión y Política Pública, volXIII, nº1, primer semestre.
- \_\_\_\_\_ (2009): *“Gobernanza urbana y políticas de regeneración: el caso de Barcelona”*. Revista Española de Ciencia Política . Nº20, pp. 125-146.
- \_\_\_\_\_ y Subirats, J. (2011): *“Exclusión social, territorio y políticas urbanas en España: una mirada comparada”*, en Iglesias, M., Martí-Costa, M., Subirats, J. y Tomàs, M. (eds): *“Políticas urbanas en España. Grandes Ciudades, Actores y Gobiernos Locales”*. Barcelona, Icaria editorial.



- Bombín, J. (2014): *“Las alianzas público privadas en el ámbito humanitario”*. Documento 18, trabajo de investigación del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria.
- Borja, J. y Castells, M. (1999): *“Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información”*. Madrid, Taurus.
- \_\_\_\_\_ (2003): *“La ciudad conquistada”*. Madrid, Alianza Editorial.
- Börzel, Tanja A. (1997): *“¿Qué tienen de especial los policy networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernanza europea. (What’s so special about Policy Networks?)”*. European Integration Online Papers. Nº 16. En línea: <http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/policynet.pdf> (RW)
- Börzel, Tanja A. (1998): *“Organizing Babylon-on the different conceptions of policy networks”*. Public Administration, vol. 76, summer, pp.253-273.
- Brugué, J. y Jarque, M. (2002): *“Planes estratégicos locales y redes participativas: entre el discurso y la práctica”*. Capítulo 2 en Blanco, I. y Gomà, R. (Coords.) (2002): *“Gobiernos locales y redes participativas”*. Barcelona, Ariel.
- Brugué, R. Gomà, R. y Subirats, J. (2002) Capítulo: *“Gobierno y Territorio: Del Estado a las redes”*, del libro Subirats, J. (coord.): *“Redes, Territorios y Gobiernos”*. Barcelona, Diputación de Barcelona.
- Brugué, R. (2009): *“Calidad democrática: de la debilidad liberal a la fuerza deliberativa”* capítulo 6 en Parés, M. (coord.) (2009): *“Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa”*. Barcelona, Ariel.
- Centelles, J. (2006): *“El buen gobierno de la ciudad. Estrategias urbanas y política relacional”*. Instituto Nacional de Administraciones Públicas. Colección Gobernabilidad y Desarrollo dirigida por J. Prats i Catalá.
- Cerrillo, A. (coord.) (1996): *“La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia”*. Ministerio de Administraciones Públicas. INAP.
- Chaqués, L. (2004): *“Redes de políticas públicas”*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas en coedición con Siglo XXI de España Editores.
- Coller, X. (2003): *“Canon Sociológico”*. Madrid, Tecnos.

- Colomer, J (2006): *“La ciencia política va hacia adelante (por meandros tortuosos). Un comentario a Giovanni Sartori”*. Madrid, Revista Española de Ciencia Política. Núm. 14, Abril, pp. 41-45.
- Comisión de Las Comunidades Europeas (2001): *“Libro Blanco de la Gobernanza Europea”*.
- Comisión Europea (1999): *“Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la U.E.”*.
- Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2008): *“Las prácticas de Buen Gobierno para la protección de los Derechos Humanos”*. Publicación de las Naciones Unidas.
- Dahl, R.A. (1991): *“Los dilemas del pluralismo democrático”*. México, Consejo Nacional para la cultura y las Artes y Alianza Editorial.
- Davies, J.S. (2007): *“The limits of partnership: an exit-action strategy for local democratic inclusion”*. The university of Warwick institutional repository: <http://go.warwick.ac.uk/wrap>
- Dente, B. y Subirats, J. (2014): *“Decisiones públicas: Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas”*. Barcelona, Ariel, Colección Ariel Ciencias Sociales.
- Digaetano, A. y Strom, E. (2003): *“Comparative urban governance. An Integrated Approach”*. Urban Affairs Review, vol. 38, nº3, pp.356-395.
- Dowding, K. (1995): *“¿Model or Metaphor?: a Critical Review of the Policy Networks Approach”*, Oxford, Political Studies, Vol. 43, nº1, pp.136-158.
- Dowding, K. (2001): *“Explaining Urban Regimes”*. International Journal of Urban and Regional Research, vol 25.1 March.
- Easton, D. (1992): *“Esquema para el análisis político”*. Buenos Aires, Amorrortu Editores.
- Edelman, M. (1999): *“La construcción del espectáculo político”*. Buenos Aires, Manantial, cop.
- Elder, C.D. y Cobb, R. W. (1984) traducción al español de Alva Senzek: *“Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos”*. Policy Sciences Journal, vol.13, nº 1.

- Evans, M. (1998): *"Análisis de redes de políticas públicas: una perspectiva británica"*. Madrid, Revista Gestión y Análisis de Política Pública. 2º semestre, vol. 2, pp.229-266.
- Evans-Pritchard, E.E. (1978): *"Ensayos de Antropología Social"*. Madrid, Siglo Veintiuno de España.
- Farfán, R. (2009): *"La sociología comprensiva como un capítulo de la historia de la sociología"*. Revista Sociológica, año 24, nº 70, mayo-agosto, pp. 203-214.
- Farinós, J., Olcina J., Rico, A., Rodríguez, C., Del Romero, L., Espejo, C. y Vera, F. (2005): *"Planes estratégicos territoriales de carácter supramunicipal"*. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, nº 39, pp. 117-149.
- \_\_\_\_\_ (2008): *"Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda"*. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, nº 46, pp.11-32.
- Fernández Güell, J.M. (1997): *"Planificación estratégica de ciudades"*. Barcelona, Editorial Gustavo Gili.
- \_\_\_\_\_ (2007): *"25 años de planificación estratégica de ciudades"*. Madrid, Revista Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales, nº XXXIX (154).
- Font, J. y Rivero, C. (1999): *"Participación de la sociedad civil en el desarrollo estratégico urbano y territorial"*. Capítulo 12 en Subirats, J. (ed): *"¿Existe sociedad civil en España?"*. Madrid, Estudios de la Fundación Encuentro, pp. 363-398.
- Forn, M. de (2005): *"Estrategias y territorios. Los nuevos paradigmas"*. Diputación de Barcelona. Barcelona.
- \_\_\_\_\_ (2006): *"Renovar y actualizar el pensamiento estratégico. Elementos para la reflexión"*. Barcelona, Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano.
- Freund, J. (1986): *"Sociología de Max Weber"*. Barcelona, Ediciones Península.
- Gantman, E. R. (2009): *"Las cuestiones esenciales de la agenda estatal: gobernabilidad, desarrollo y equidad. Un análisis longitudinal comparativo (1972-2002)"*. [Revista Española de Investigaciones Sociológicas \(Reis\)](#). Nº 126, 11-37.

- García, E. (2006): *"Un concepto de actor para la ciencia política"*. Nº 7. Documentos de trabajo Política y Gestión. Universidad Carlos III de Madrid. ([http://www.ucm3m.es/uc3m/dpto/CPS/CPS\\_public.html](http://www.ucm3m.es/uc3m/dpto/CPS/CPS_public.html))
- García, M. (2007) *"La planificación estratégica y el arte del buen gobierno"*. Granada, Unión Iberoamericana de municipalistas, nº 10.
- Giddens, A. (1998): *"Capitalismo y la Moderna Teoría Social"*. Barcelona, Idea Books.
- \_\_\_\_\_ (2002): *"Política y sociología en Max Weber"*. Madrid, Alianza Editorial.
- Gil, M. (2005): *"Max Weber: el valor de las preguntas"*. Revista Sociológica, vol 20, nº 59, pp.93-114. ([www.redalyc.org](http://www.redalyc.org))
- Giner, S. (1988): *"Historia del Pensamiento Social"*. Barcelona, Ariel Sociología.
- \_\_\_\_\_ (2004): *"Teoría Sociológica Clásica"*. Barcelona, Ariel Sociología.
- \_\_\_\_\_ (2010): *"Sociología"*. Barcelona, Ediciones Península.
- Gomà, R. y Subirats, J. (coords.) (1999): *"Políticas públicas en España: contenido, redes de actores y niveles de gobierno"*. Barcelona, Ariel.
- \_\_\_\_\_, Ibarra, P., y Martí, S. (2002): *"Creadores de democracia radical. Movimientos sociales y redes de políticas públicas"*. Barcelona. Icaria, Política.
- González, M. (2012): *"La planificación estratégica de "nueva generación": ¿Cómo evaluar su impacto como instrumento de gobernanza territorial?"*. Geopolítica(s) vol3, num. 2, pp, 271-291.
- \_\_\_\_\_ (2012): *"Procesos metropolitanos y planificación estratégica en el Sur de Europa: un enfoque de gobernanza territorial"*. Revista Estudios, Ministerio de Fomento.
- \_\_\_\_\_ y Merinero, R. (2013): *"¿Evaluar la gobernanza?: análisis de la planificación estratégica urbana como instrumento de gobernanza territorial en Italia y España"*. Ponencia presentada en el XI Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política, Sevilla 19-20 de septiembre.
- Grau-Solés, M.; Iñiguez-Rueda, L. y Subirats, J (2011): *"¿Cómo gobernar la complejidad?. Invitación a una gobernanza urbana-híbrida y relacional"*. Athenea Digital, 11 (1), pp.63-84.

(<http://psicologiasocial.uab.es/athenea/index.php/atheneaDigital/article/vieww/827>)

- Hall, P. (ed) (1989): *"The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations"*. Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- Hekman, S. J. (1983): *"Weber's Ideal Type: A Contemporary Reassessment"*. Revista Polity, vol 16, nº 1, pp.119-137.
- Heller, A. (1989): *"De la Hermenéutica en las ciencias sociales a la Hermenéutica de las ciencias sociales"* en *"Políticas de la postmodernidad: ensayos de crítica cultural"*. Barcelona, Península.
- Hindess, B. (1986): *"Actors and social relations"* en M.L. Wardell y S.P. Turner, (eds.): *"Sociological Theory in Transition"*. Londres, Allen and Unwin, pp.113-126.
- Hirst, P. (2000): *"Democracy and Governance"* en Pierre, J. (edited): *"Debating Governance: Authority, Steering and Democracy"*. Oxford, University Press.
- Hogwood, B. (1984): *"Policy Analysis for the real World"*. Oxford University Press.
- Huete, M. A. (2010): *"Nueva gobernanza y servicios municipales. En Estados Unidos, Noruega y España"*. Argentina, Miño Dávila Ediciones.
- \_\_\_\_\_ y Navarro, C.J. (2010): *"Acuerdo de colaboración para la prestación de servicios en el ámbito local en perspectiva comparada"*. Revista Española de Investigaciones Sociológicas (Reis), nº 132, pp.65-103.
- Hunter, F. (1968): *"Community power structure: a study of decisions makers"*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Imbroscio, D.L. (1998): *"The necessity of urban regime change: A reply to Clarence N. Stone"*. Journal of Urban Affairs, vol.20, nº 3, pp. 261-268.
- Janoska-Bendl (1972): *"Max Weber y la Sociología de la Historia"*. Buenos Aires (Argentina), Editorial Sur.
- Jordana, J. (1995): *"El análisis de los policy networks: ¿una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?"*. Madrid, Revista Gestión y Análisis. Nº 3, 77-89.
- Jouve, B. (2005): *"Cuestiones sobre gobernanza Urbana"*. Barcelona, Fundació Carles Pi y Sunyer. Estudis, 19.

- Kingdon, J.W. (1995): *"Agendas, alternatives and public policies"*. New York, Longman, cop.
- Kljin, Erik-Hans (2005): *"Las redes de políticas públicas: una visión de conjunto"*, en Cerrillo, A. (coord.): *"La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia"*. Ministerio de Administraciones Públicas. INAP.
- Knoke, D. y Laumann, E. (1982): *"La organización social en los ámbitos de la política nacional. Exploración de algunas hipótesis estructurales"*. (Texto traducido en Peters V. Mardens y Nan Lin (eds): *"Social Structure and Network Analysis"*, SAGE pp, 255-270).
- Knoke, D. (1990): *"Political Networks. The structural perspective"*. United State of America, Cambridge University Press.
- Kooiman (1993): *"Governance and Governability"* en *Modern Governance*. Gran Bretaña, SAGE Publications.
- Kuhn, T. (2006): *"La estructura de las revoluciones científicas"*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Lauri, M. (1997): *"Reconstructing Urban Regime Theory"*. Thousand Oaks, (California), SAGE Publications.
- Landau, M. (1961): *"On the uses of metaphor in political analysis"*. Social Research, 28. Periodicals Archive Online.
- Le Galès, P. y Thatcher, M. (1995): *"Les Réseaux de Politique Publique. Debat autor des policy networks"*. Paris, Editions L'Harmattan.
- Le Galès, P. (2001): *"Urban Governance and policy networks: on the urban political boundedness of policy networks. A French case study"*. Public Administration, vol. 79, nº 1 (167-184).
- Lindbekk, T. (1992): *"The Weberian Ideal- type: Development and Continuities"*. Acta sociológica, nº35 diciembre, pp. 285-297.
- Lira, L. (2006): *"Revalorización de la planificación del desarrollo"*. Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Naciones Unidas, CEPAL.
- López, P. (1996): *"La construcción de tipologías: metodología de análisis"*. Barcelona, Papers 48, pp.9-29.

- Lowi, T.(1964): *"American business, public policy, case studies and political theory"*. World Politics, nº 16.
- Lukes, S. (2007): *"El poder. Un enfoque radical"*. Madrid, Siglo XXI de España Editores.
- Marinis De, P. (2010): *"La comunidad según Max Weber: desde el tipo ideal de la Vergemeinschaftung hasta la comunidad de los combatientes"*. Papeles del CEIC Nº 58, CEIC (Centro de estudio de la identidad colectiva) Universidad del País Vasco, [www.identidadcolectiva.es/pdf/58.pdf](http://www.identidadcolectiva.es/pdf/58.pdf) pp. 1-36
- Martí, M., Blanco, I. y Parès, M. (2011): *"¿Cómo evaluar la participación en una red de gobernanza?. Tres perspectivas teóricas y un estudio de caso"*. Ponencia presentada en el X Congreso de AECPA.
- Martín, A. y Merinero, R.: *"(Directores)(2010):"Planificación estratégica territorial: estudios metodológicos"*. Córdoba, Junta de Andalucía. Consejería de Gobernación y Justicia. Dirección General de Administración Local.
- Marsh, D. y Smith (2000): *"Understanding Policy Networks: towards a Dialectical Approach"*. Political Studies. Vol. 48, pp.4-21.
- Marsh, D. y Stoker, G. (1995): *"Teoría y métodos de la ciencia política"*. Madrid, Alianza Editorial.
- Maynz, R. (1998): *"New challenges to Governance Theory"*. Jean Monet Chair Paper RSC Nº 98/50. European University Institute.
- Meny, Y. y Thoenig, J.C. (1992): *"Las políticas públicas"*. Barcelona, Ariel.
- Merinero, R. y García, M. (2009): *"Planificación Estratégica Urbana: un instrumento para la gobernanza local como respuesta a la complejidad del nuevo entorno socio-económico"*. Artículo para la Conferencia Internacional *City Futures in Globalising World*.
- \_\_\_\_\_ (2010): *"Manual básico de Planificación Estratégica Urbana y Territorial: elementos básicos para su aplicación en la administración local"*. Sevilla, Consejería de Gobernación y Justicia, Junta de Andalucía.
- \_\_\_\_\_ y Estudillo, L. (2010): *"Metodología básica para elaborar un Plan Estratégico Territorial"* capítulo 2, en Merinero, R: *"Manual básico de Planificación Estratégica Urbana y Territorial: elementos básicos para su*



*aplicación en la administración local*". Sevilla, Consejería de Gobernación y Justicia, Junta de Andalucía.

- \_\_\_\_\_ (2010): *"Desarrollo local y Análisis de Redes Sociales: el valor de las relaciones como factor del desarrollo socioeconómico"*. Redes. Revista hispana para el análisis de redes sociales, vol.18 (<http://revista-redes.rediris.es>)
- \_\_\_\_\_ Huete, M.A. y Muñoz, C. (2013): *"Políticas de regeneración urbana en España: la dimensión sustantiva y procedimental. Del contenido de las políticas a la gobernanza"*. Madrid, Gestión y Análisis de Políticas Públicas, nueva época, nº 9, enero-junio, pp. 1-14.
- Molina, J.L. (2001): *"El análisis de redes sociales. Una introducción"*. Barcelona, Edicions Bellaterra.
- Monográficos de Barcelona. Metròpolis mediterrània (2004): *"Plan estratégico metropolitano de Barcelona"*. Nº 5. Barcelona, Ayuntamiento de Barcelona.
- Mossberger, K. y Stoker, G. (2001): *"The evolution of urban regimen theory. The Challenge of Conceptualization"*. Urban Affairs Review, vol 36, nº 6, pp.810-835.
- Muñoz, R., Merinero, R. y Huete, M.A. (XXXX): *"La gestión de políticas de regeneración urbana en España desde una perspectiva multinivel"*. Publicación del Centro de Sociología y Políticas Locales. Universidad Pablo de Olavide.
- Navarro, A. (2006): *"Redes de políticas y formación de agenda pública en el Programa de Escuelas de Calidad"*. México. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Documento de Trabajo nº 4, 1-20.
- Navarro, C. (2002): *"Gobernanza en el ámbito local"*. VII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8-11 oct.
- Navarro, C. J. (1998): *"Límites al nuevo localismo: Gobierno Municipal de la democracias occidentales en perspectiva comparada"*. Revista de Estudios Políticos (nueva época), nº 100, Abril-junio, pp. 273-289.
- \_\_\_\_\_ (2004 a): *"Sociedades políticas locales: Democracia local y gobernanza multinivel"*. Working paper Online Series, Universidad Autónoma de Madrid. ([www.uam.es/centros/derecho/cpolitica/papers.html](http://www.uam.es/centros/derecho/cpolitica/papers.html))



- \_\_\_\_\_, Ramírez, M.A. y Magnier, A. (2004 b): *"Democracia local y gobernanza multi-nivel"*. IX Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 2-5 nov.
- \_\_\_\_\_ (2008): *"Gobernanza local en España: Redes y Dominios políticos locales"*. Centro de Sociología y Políticas Locales de la Universidad Pablo de Olavide. Documento de trabajo 01/08.
- \_\_\_\_\_ y Huete, M.A. (2010): *"El análisis de la lógica del desarrollo territorial a través de sus procesos planificación estratégica territorial. Propuesta metodológica y aplicación en Andalucía"*. Revista de estudios regionales nº 89, pp. 15-42.
- \_\_\_\_\_ (2010): *"Participación y planificación estratégica territorial"*, en Martín A. y Merinero R. (Directores): *"Planificación estratégica territorial: estudios metodológicos"*. Córdoba, Consejería de Gobernación y Justicia. Junta de Andalucía.
- \_\_\_\_\_ (2012): *"Procesos y confianza política: ¿quiénes deben ser virtuosos?"* En Navarro ,C.J. Font, J., Wojcieszak, M., Alarcón, P.: *"¿Democracia sigilosa" en España. Preferencias de la ciudadanía española sobre las formas de decisión política y sus factores explicativos"*. Madrid, Colección *"Opiniones y Actitudes"* nº 71. Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Pappi, F. y Henning, C (1998): *"Policy Networks: More than a Metaphor"*. London, Journal of Theoretical Politics, Vol 10, nº4.
- Parés, M.(2009): *"Introducción: la participación y evaluación de la participación"* en Parés, M. (eds.): *"Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa"*. Barcelona, Ariel Ciencia Política.
- Pascual, J.M. (1999): *"La estrategia de las ciudades. Los planes estratégicos como instrumentos: métodos, técnicas y buenas prácticas"*. Barcelona, Diputación de Barcelona.
- \_\_\_\_\_ (2002): *"La gestión estratégica de las ciudades. Un instrumento para gobernar las ciudades en la era info-global"*. Sevilla, Consejería de Gobernación, Junta de Andalucía.

- \_\_\_\_\_ (2007): *“La estrategia territorial como inicio de la gobernanza democrática. Los planes estratégicos de segunda generación”*. Barcelona, colección documentos de trabajo, serie Desarrollo Económico, nº 3, Diputación de Barcelona.
- \_\_\_\_\_ y Tarragona, M. (2009): *“Estrategia Territorial y Gobierno Relacional. Manual para la planificación Estratégica de 2ª Generación”*. Sevilla, Consejería de Gobernación, Junta de Andalucía.
- \_\_\_\_\_ y Godàs, X. (coords.) (2010): *“El Buen Gobierno 2.0.: La Gobernanza Democrática Territorial. Ciudades y regiones por la cohesión social y una democracia de calidad”*. Valencia, Tirant lo Blanch.
- Parsons, W. (2007): *“Políticas Públicas. Introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas”*. Argentina, Miño y Dávila.
- Peña, A. de la (2012): *“Estructuras y procesos de gobernanza en la política medioambiental: red de actores de la Comunidad Autónoma del País Vasco”*. Madrid, Revista Gestión y Análisis de Política Pública. Nº 7, 2º semestre, 125-147.
- Peters, G. B. y Pierre J. (1996): *“¿Gobernanza sin Gobierno?. Replanteándose la administración pública”*; en Cerrillo, A. (coord.) *“La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia”*. Ministerio de Administraciones Públicas. INAP.
- \_\_\_\_\_ (2007): *“Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca de gobernar”*. Revista del CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) Reforma y Democracia. Nº 39, 33-50.
- Pierre, J. (1999): *“Models of Urban Governance: The Institutional Dimension of Urban Politics”*. Urban Affairs Review, pp.372-396.
- \_\_\_\_\_ (2000): *“Introduction: Understanding Governance”* en Pierre, J. (edited): *“Debating Governance: Authority, Steering and Democracy”*. Oxford, University Press.
- Pinson, G. (2011): *“Urbanismo y Gobernanza de las ciudades. Gobernar la ciudad por proyectos”*. Valencia, Universidad de Valencia.
- Prats (J.) (2011): *“Gobernanza y Democracia”*. Revista Gobernanza. Asociación Internacional para la Gobernanza, la Ciudadanía y la Empresa ([www.aigob.org](http://www.aigob.org)).

- Rabonitnikof, N. (1989): *"Max Weber: desencanto, política y democracia"*. México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Rhodes, R.A.W. (1996): *"La Nueva Gobernanza: Gobernar sin gobierno"* en Cerrillo, A. (coord.): *"La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia"*. Ministerio de Administraciones Públicas.
- \_\_\_\_\_ (2000): *"Governance and Public Administration"* en Pierre, J. (edited): *"Debating Governance: Authority, Steering and Democracy"*. Oxford, University Press.
- Ricoeur, P. (1994): *"Ideología y utopía"*. Barcelona, Gedisa Editorial.
- Roth, A. N. (2002): *"Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación"*. Ediciones Auroras.
- Sánchez De Puerta, F. (2006): *"Los tipos ideales en la práctica: significados, construcciones, aplicaciones"*. Revista de Metodología de Ciencias Sociales, nº 11, enero-junio, pp.11-32.
- Sanz, L. (1994): *"Representación de intereses y políticas públicas"* en Sanz Mendez, L. (comp.): *"Representación de intereses y políticas públicas: ¿corporativismo o pluralismo?"*. Madrid, Revista Zona Abierta 67/68. Editorial Pablo Iglesias.
- Scharpf, F.W. (2005): *"Conceptos de legitimación más allá del Estado-Nación"*. Revista Española de Ciencia Política, nº13, pp.13-50.
- Sartori, G. (2005): *"¿Hacia dónde va la ciencia política?"*. Madrid, Revista Española de Ciencia Política. Núm. 12, Abril, pp. 9-13
- Segura, A. (1998): *"Síntesis metodológica de la planificación estratégica"*, artículo publicado en *"El desarrollo urbano en el Mediterráneo"*. Barcelona, Área Metropolitana de Barcelona.
- Stoker, G. (2002): *"El trabajo en red en el gobierno local: una meta deseable, pero...¿es posible alcanzarla?"* del libro Subirats, J. (coord.): *"Redes, Territorios y Gobiernos"*. Barcelona, Diputación de Barcelona.
- \_\_\_\_\_ (2010): *"The Comparative Study Of Local Governance: Towards A Global Approach"*. Revista Política y Sociedad, vol. 47, nº 3, pp. 207-218.

- Stone, C.N. (1993): *"Urban regimes and the capacity to govern: A political economy approach"*. Journal of Urban Affairs, 15: 1-28.
- \_\_\_\_\_ (2001): *"The Atlanta Experience Re-examined: The link between Agenda and Regime Change"*. International Journal of Urban and Regional Research, vol 25.1 March.
- \_\_\_\_\_ (2004): *"It's more than the economy after all: Continuing the debate about urban regimes"*. Journal of Urban Affairs, vol.26, nº 1, pp. 1-19
- \_\_\_\_\_ (2005): *"Looking back to look forward: Reflections on Urban Regime Analysis"*. Urban Affairs Review, Nº 40, pp. 309-341.
- Subirats, J. (1992): *"Un problema de estilo. La formación de políticas públicas en España"*. Madrid, Centros de Estudios Constitucionales.
- \_\_\_\_\_ (1996): *"Democracia: participación y eficiencia"*. Revista Gestión Pública y Democracia, nº 5-6, enero-agosto.
- \_\_\_\_\_ y Gomà, R. (1997): *"Políticas Públicas en España (1976-1996): la economía política de la democratización"*. Revista Gestión y Política Pública, vol Vi, nº 2, segundo semestre.
- \_\_\_\_\_ (1999): *"La dimensión de estilo de las políticas públicas en España: entramados institucionales y redes de actores"* en *"Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno"*. Barcelona, Ariel Ciencia Política.
- \_\_\_\_\_ y Blanco, I. (2009): *"¿Todo lo urbano es social, y todo lo social es urbano? Dinámicas urbanas y dilemas de políticas públicas"*. Instituto de Gobierno y Políticas Públicas, Universidad Autónoma de Barcelona.
- \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ y I. Parés, M. (2009): *"Calidad democrática y redes de gobernanza: evaluar la participación desde el análisis de políticas públicas"* en Parés, M. (coord.): *"Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa"*. Barcelona, Ariel.
- \_\_\_\_\_, Knoepfel, P., Larrue, C. y Varonne, F. (2008): *"Análisis y Gestión de políticas públicas"*. Barcelona, Editorial Ariel.
- \_\_\_\_\_ (2011): *"Otra sociedad ¿otra política?. De "no nos representan" a la democracia de lo común"*. Barcelona, Icaria Editorial.

- Tomàs, M. (2010): *"Gobernabilidad metropolitana, democracia y eficiencia. Una comparación Barcelona-Montreal"*. Revista Española de Ciencia Política, nº 23, pp. 125-148.
- Tönnies, F. (1979): *"Comunidad y Asociación: el comunismo y el socialismo como formas de vida social"*. Barcelona, Península.
- Weber, M. (1969): *"La ética protestante y el espíritu del capitalismo"*. Barcelona, Ediciones Península.
- \_\_\_\_\_(1944): *"Economía y Sociedad"*. México, Fondo de Cultura Económica. 2ª ed en español (1964), 7ª impr. 1984.
- \_\_\_\_\_(1984): *"La acción social: ensayos metodológicos"*. Barcelona, Península.
- \_\_\_\_\_(1997): *"Sociología de la religión"*. Madrid, Ediciones Istmo.
- \_\_\_\_\_(2001): *"Ensayos sobre sociología de la religión"*. Versión castellana de José Almaraz y Julio Carabaña. Madrid, Taurus. Volumen 1.
- \_\_\_\_\_(2012): *"Ensayos sobre metodología sociológica"*. Argentina, Amorrortu.
- Zeitlin, I. (2006): *"Ideología y teoría sociológica"*. Argentina, Amorrortu.
- Zurbiggen, C. (2004): *"Redes, actores e instituciones"*. Caracas, Revista CLAD Reforma y Sociedad, nº 30.

**a) Bibliografía y documentos de los Planes Estratégicos de Málaga.**

- Libro del primer Plan Estratégico de Málaga (1996): *“la aventura de diseñar el propio destino: Plan Estratégico de Málaga”*. Málaga, Fundación CIEDES.
- Evaluación del primer Plan Estratégico de Málaga (2001): *“el proceso de transformación de una ciudad. Seguimiento y evaluación del Plan Estratégico de Málaga”*. Málaga, Fundación CIEDES.
- Libro (2002): *“Málaga, metrópoli abierta. Reflexiones del Plan Estratégico de Málaga para el 2010”*. Málaga, Fundación CIEDES.
- Libro (2004): *“Avance de proyectos estrella del II Plan Estratégico de Málaga”*. Málaga, Fundación CIEDES.
- Libro del segundo Plan Estratégico de Málaga (2006): *“Málaga, metrópoli abierta”*. Málaga, Fundación CIEDES.
- Libro (2010): *“Nuevo Rumbos. Reflexiones del II Plan Estratégico de Málaga para el 2020”*. Málaga, Fundación CIEDES.
- Libro (2015): *“Málaga, metrópoli abierta. Evaluación del II Plan Estratégico de Málaga 2007-2014 y propuesta marco para una Estrategia Integrada de Desarrollo Sostenible Málaga 2020”*. Málaga, Fundación CIEDES.

## **6. ANEXOS**

- INDICE DE TABLAS.
  1. CATEGORIAS DE ACTORES DEL PRIMER PLAN ESTRATÉGICO DE MÁLAGA.
  2. CATEGORIAS DE ACTORES DEL SEGUNDO PLAN ESTRATÉGICO DE MÁLAGA.
  3. CÓDIGOS DE LAS CATEGORIAS DE ACTORES.

	<b>I PLAN ESTRATÉGICO DE MÁLAGA (1996)</b>		
<b>LÍNEAS</b>	<b>PROYECTOS</b>	<b>ACTORES</b>	<b>CATEGORIAS DE ACTORES</b>
<b>1 CIUDAD METROPOLITANA DE ALCANCE MEDITERRÁNEO</b>	Proyecto 1.1.1. Integración del Puerto, Centro Comercial y Centro Monumental.	Municipio	A
	Proyecto 1.1.1. Integración del Puerto, Centro Comercial y Centro Monumental.	Autonomía (Junta de Andalucía)	A
	Proyecto 1.1.1. Integración del Puerto, Centro Comercial y Centro Monumental.	Confederación de Empresarios de Málaga	C
	Proyecto 1.1.1. Integración del Puerto, Centro Comercial y Centro Monumental.	Cámara de Comercio, Industria y Navegación	B
	Proyecto 1.1.1. Integración del Puerto, Centro Comercial y Centro Monumental.	Autoridad Portuaria de Málaga	B
	Proyecto 1.1.1. Integración del Puerto, Centro Comercial y Centro Monumental.	Asociaciones de Vecinos	E
	Proyecto 1.1.1. Integración del Puerto, Centro Comercial y Centro Monumental.	Sindicatos	C
	Proyecto 1.1.2. Recuperación del Centro Histórico y su entorno.	Municipio	A
	Proyecto 1.1.2. Recuperación del Centro Histórico y su entorno.	Autonomía (Junta de Andalucía)	A
	Proyecto 1.1.2. Recuperación del Centro Histórico y su entorno.	Confederación de Empresarios de Málaga	C
	Proyecto 1.1.2. Recuperación del Centro Histórico y su entorno.	Cámara de Comercio, Industria y Navegación	B
	Proyecto 1.1.2. Recuperación del Centro Histórico y su entorno.	Autoridad Portuaria de Málaga	B
	Proyecto 1.1.2. Recuperación del Centro Histórico y su entorno.	Asociaciones de Vecinos	E
	Proyecto 1.1.2. Recuperación del Centro Histórico y su entorno.	Sindicatos	C
	Proyecto 1.1.54. Estudio museístico de la Plaza de la Constitución.	Municipio	A
	Proyecto 1.1.54. Estudio museístico de la Plaza de la Constitución.	Diputación Provincial	A
	Proyecto 1.1.54. Estudio museístico de la Plaza de la Constitución.	Asociaciones de Vecinos	E



Proyecto 1.1.53. Rehabilitación de la Catedral.	Municipio	A
Proyecto 1.1.53. Rehabilitación de la Catedral.	Autonomía (Junta de Andalucía)	A
Proyecto 1.1.53. Rehabilitación de la Catedral.	Diputación Provincial	A
Proyecto 1.2.11. Remodelación de la Estación Terminal.	Estado (Renfe)	A
Proyecto 1.2.11. Remodelación de la Estación Terminal.	Autonomía (Junta de Andalucía)	A
Proyecto 1.2.11. Remodelación de la Estación Terminal.	Municipio	A
Proyecto 1.2.11. Remodelación de la Estación Terminal.	Diputación Provincial	A
Proyecto 1.2.11. Remodelación de la Estación Terminal.	Asociaciones de Vecinos	E
Proyecto 1.2.33. Aprobación y desarrollo del Plan Especial del Puerto.	Autoridad Portuaria de Málaga	B
Proyecto 1.2.33. Aprobación y desarrollo del Plan Especial del Puerto.	Municipio	A
Proyecto 1.2.33. Aprobación y desarrollo del Plan Especial del Puerto.	Autonomía (Junta de Andalucía)	A
Proyecto 1.2.33. Aprobación y desarrollo del Plan Especial del Puerto.	Cámara de Comercio, Industria y Navegación	B
Proyecto 1.2.15. Mejora de la capacidad y extensión de la línea ferroviaria Málaga-Fuengirola.	Municipio	A
Proyecto 1.2.15. Mejora de la capacidad y extensión de la línea ferroviaria Málaga-Fuengirola.	Autonomía (Junta de Andalucía)	A
Proyecto 1.2.15. Mejora de la capacidad y extensión de la línea ferroviaria Málaga-Fuengirola.	Estado (Renfe)	A
Proyecto 1.2.6. Gestión Metropolitana del Transporte Público.	Municipio	A
Proyecto 1.2.6. Gestión Metropolitana del Transporte Público.	Autonomía (Junta de Andalucía)	A
Proyecto 1.2.6. Gestión Metropolitana del Transporte Público.	Asociaciones de Vecinos	E

Proyecto 1.2.6. Gestión Metropolitana del Transporte Público.	Cámara de Comercio, Industria y Navegación	B
Proyecto 1.2.6. Gestión Metropolitana del Transporte Público.	Confederación de Empresarios de Málaga	C
Proyecto 1.2.34. Desarrollo del Plan de la Aglomeración Urbana de Málaga (Área Metropolitana).	Estado	A
Proyecto 1.2.34. Desarrollo del Plan de la Aglomeración Urbana de Málaga (Área Metropolitana).	Autonomía (Junta de Andalucía)	A
Proyecto 1.2.34. Desarrollo del Plan de la Aglomeración Urbana de Málaga (Área Metropolitana).	Diputación Provincial	A
Proyecto 1.2.34. Desarrollo del Plan de la Aglomeración Urbana de Málaga (Área Metropolitana).	Asociaciones de Vecinos	E
Proyecto 1.3.35. Mejorar el servicio ferroviario Málaga-Sevilla. Dotarlo de Velocidad Alta.	Municipio	A
Proyecto 1.3.35. Mejorar el servicio ferroviario Málaga-Sevilla. Dotarlo de Velocidad Alta.	Autonomía (Junta de Andalucía)	A
Proyecto 1.3.35. Mejorar el servicio ferroviario Málaga-Sevilla. Dotarlo de Velocidad Alta.	Estado (Renfe)	A
Proyecto 1.3.37. Ejecución del tramo de autovía del Guadiaro.	Estado	A
Proyecto 1.3.37. Ejecución del tramo de autovía del Guadiaro.	Autonomía (Junta de Andalucía)	A
Proyecto 1.3.37. Ejecución del tramo de autovía del Guadiaro.	Diputación Provincial	A
Proyecto 1.4.39. Incorporación a la red ferroviaria de Alta Velocidad (250 Km./h.) del trayecto Córdoba-Málaga.	Estado	A
Proyecto 1.4.39. Incorporación a la red ferroviaria de Alta Velocidad (250 Km./h.) del trayecto Córdoba-Málaga.	Autonomía (Junta de Andalucía)	A
Proyecto 1.5.43. Terminación de la Autovía del Mediterráneo.	Estado	A

	Proyecto 1.5.43. Terminación de la Autovía del Mediterráneo.	Autonomía (Junta de Andalucía)	A
	Proyecto 1.5.46. Nuevos usos para el Mercado de Mayoristas.	Municipio	A
	Proyecto 1.5.46. Nuevos usos para el Mercado de Mayoristas.	Autonomía (Junta de Andalucía)	A
	Proyecto 1.5.46. Nuevos usos para el Mercado de Mayoristas.	Asociaciones de Vecinos	E
	Proyecto 1.5.42. Autovía Málaga-Almería.	Estado	A
	Proyecto 1.5.42. Autovía Málaga-Almería.	Autonomía (Junta de Andalucía)	A
	Proyecto 1.5.42. Autovía Málaga-Almería.	Diputación Provincial	A
LINEA 2	Proyecto 2.1.5. Dotar a Málaga de dos grandes parques "pulmones": Gibralfaro-Victoria-Tasara y Guadalhorce-Teatinos.	Municipio	A
2 METROPOLIS DE ALTA CALIDAD DE VIDA Y RESPETO MEDIO AMBIENTAL	Proyecto 2.1.5. Dotar a Málaga de dos grandes parques "pulmones": Gibralfaro-Victoria-Tasara y Guadalhorce-Teatinos.	Autonomía (Junta de Andalucía)	A
	Proyecto 2.1.5. Dotar a Málaga de dos grandes parques "pulmones": Gibralfaro-Victoria-Tasara y Guadalhorce-Teatinos.	Diputación Provincial	A
	Proyecto 2.1.5. Dotar a Málaga de dos grandes parques "pulmones": Gibralfaro-Victoria-Tasara y Guadalhorce-Teatinos.	Asociaciones Ecologistas	E
	Proyecto 2.1.28. Planta de tratamiento de residuos sólidos.	Municipio	A
	Proyecto 2.1.28. Planta de tratamiento de residuos sólidos.	Autonomía (Junta de Andalucía)	A
	Proyecto 2.1.28. Planta de tratamiento de residuos sólidos.	Diputación Provincial	A
	Proyecto 2.1.1. Plan Especial de Renovación, Desarrollo y Conservación de los Espacios Verdes.	Municipio	A

Proyecto 2.1.1. Plan Especial de Renovación, Desarrollo y Conservación de los Espacios Verdes.	Autonomía (Junta de Andalucía)	A
Proyecto 2.1.1. Plan Especial de Renovación, Desarrollo y Conservación de los Espacios Verdes.	Asociaciones de Vecinos	E
Proyecto 2.1.1. Plan Especial de Renovación, Desarrollo y Conservación de los Espacios Verdes.	Diputación Provincial	A
Proyecto 2.1.1. Plan Especial de Renovación, Desarrollo y Conservación de los Espacios Verdes.	Asociaciones Ecologistas	E
Proyecto 2.1.19. Plan de aparcamientos del Centro y coordinación de los distintos sistemas de transporte.	Municipio	A
Proyecto 2.1.19. Plan de aparcamientos del Centro y coordinación de los distintos sistemas de transporte.	Asociaciones de Vecinos	E
Proyecto 2.1.24. Programa de ahorro del consumo de agua en la ciudad.	Municipio	A
Proyecto 2.1.24. Programa de ahorro del consumo de agua en la ciudad.	Diputación Provincial	A
Proyecto 2.1.24. Programa de ahorro del consumo de agua en la ciudad.	Asociaciones de Vecinos	E
Proyecto 2.1.9. Programa de restauración forestal de las cuencas fluviales y de deslinde de vías pecuarias.	Municipio	A
Proyecto 2.1.9. Programa de restauración forestal de las cuencas fluviales y de deslinde de vías pecuarias.	Autonomía (Junta de Andalucía)	A
Proyecto 2.1.9. Programa de restauración forestal de las cuencas fluviales y de deslinde de vías pecuarias.	Diputación Provincial	A
Proyecto 2.1.9. Programa de restauración forestal de las cuencas fluviales y de deslinde de vías pecuarias.	Asociaciones Ecologistas	E

	pecuarias.		
	Proyecto 2.1.22. Creación de una red de carriles bici.	Municipio	A
	Proyecto 2.1.22. Creación de una red de carriles bici.	Asociaciones de Vecinos	E
	Proyecto 2.1.22. Creación de una red de carriles bici.	Asociaciones Ecologistas	E
	Proyecto 2.1.25. Reutilización de aguas residuales.	Municipio	A
	Proyecto 2.1.25. Reutilización de aguas residuales.	Autonomía (Junta de Andalucía)	A
	Proyecto 2.1.25. Reutilización de aguas residuales.	Asociaciones de Vecinos	E
	Proyecto 2.1.8. Tratamiento forestal, arquitectura del paisaje y adecuación para uso público de las unidades: monte de Gibralfaro y monte del Morlaco.	Municipio	A
	Proyecto 2.1.8. Tratamiento forestal, arquitectura del paisaje y adecuación para uso público de las unidades: monte de Gibralfaro y monte del Morlaco.	Asociaciones de Vecinos	E
	Proyecto 2.1.8. Tratamiento forestal, arquitectura del paisaje y adecuación para uso público de las unidades: monte de Gibralfaro y monte del Morlaco.	Asociaciones Ecologistas	E
	Proyecto 2.2.39. Programa de propuestas y actuaciones para eliminar los obstáculos a la movilidad de las personas con discapacidad.	Municipio	A
	Proyecto 2.2.39. Programa de propuestas y actuaciones para eliminar los obstáculos a la movilidad de las personas con discapacidad.	Asociaciones de Vecinos	E
	Proyecto 2.2.39. Programa de propuestas y actuaciones para eliminar los obstáculos a la movilidad de las personas con discapacidad.	Diputación Provincial	A
	Proyecto 2.3.57. Especial atención a los colectivos de pacientes crónicos:	Municipio	A

	ancianos, drogadictos, sida, etc.		
	Proyecto 2.3.57. Especial atención a los colectivos de pacientes crónicos: ancianos, drogadictos, sida, etc.	Autonomía (Junta de Andalucía)	A
	Proyecto 2.3.57. Especial atención a los colectivos de pacientes crónicos: ancianos, drogadictos, sida, etc.	Diputación Provincial	A
	Proyecto 2.4.74. Plan Piloto de Autoconstrucción.	Municipio	A
	Proyecto 2.4.74. Plan Piloto de Autoconstrucción.	Autonomía (Junta de Andalucía)	A
	Proyecto 2.4.74. Plan Piloto de Autoconstrucción.	Asociaciones de Vecinos	E
	Proyecto 2.4.74. Plan Piloto de Autoconstrucción.	Diputación Provincial	A
	Proyecto 2.4.60. Diversificación de la oferta de viviendas.	Municipio	A
	Proyecto 2.4.60. Diversificación de la oferta de viviendas.	Autonomía (Junta de Andalucía)	A
	Proyecto 2.4.60. Diversificación de la oferta de viviendas.	Diputación Provincial	A
	Proyecto 2.4.60. Diversificación de la oferta de viviendas.	Asociaciones de Vecinos	E
	Proyecto 2.4.60. Diversificación de la oferta de viviendas.	Asociación de Promotores	D
	Proyecto 2.5.68. Control central informático de las redes de agua y saneamiento.	Municipio	A
	Proyecto 2.5.68. Control central informático de las redes de agua y saneamiento.	Autonomía (Junta de Andalucía)	A
	Proyecto 2.5.68. Control central informático de las redes de agua y saneamiento.	Diputación Provincial	A
	Proyecto 2.5.66. Creación de un Parque Norte en la zona del Arroyo del Cuarto.	Municipio	A
	Proyecto 2.5.66. Creación de un Parque Norte en la zona del Arroyo del Cuarto.	Asociaciones de Vecinos	E

LINEA 3	Proyecto 3.1.1. Desdoblamiento del área aeroportuaria.	Aeropuerto (AENA)	B
3 CAPITAL ECONÓMICA Y TECNOLÓGICA DE ANDALUCÍA	Proyecto 3.1.1. Desdoblamiento del área aeroportuaria.	Gobierno Civil	A
	Proyecto 3.1.1. Desdoblamiento del área aeroportuaria.	Autonomía (Junta de Andalucía)	A
	Proyecto 3.2.5. Promoción, a nivel nacional e internacional, de la imagen del PTA como sede para empresas de telecomunicaciones.	Parque Tecnológico de Andalucía	B
	Proyecto 3.2.5. Promoción, a nivel nacional e internacional, de la imagen del PTA como sede para empresas de telecomunicaciones.	Autonomía (Junta de Andalucía)	A
	Proyecto 3.2.5. Promoción, a nivel nacional e internacional, de la imagen del PTA como sede para empresas de telecomunicaciones.	Agentes privados	D
	Proyecto 3.3.43. Creación de un Parque Empresarial.	Municipio	A
	Proyecto 3.3.43. Creación de un Parque Empresarial.	Cámara de Comercio, Industria y Navegación	B
	Proyecto 3.3.43. Creación de un Parque Empresarial.	Confederación de Empresarios de Málaga	C
	Proyecto 3.3.43. Creación de un Parque Empresarial.	Instituto de Fomento de Andalucía (I.F.A)(JTA)	A
	Proyecto 3.3.14. Fomento de la Calidad entre las Pymes.	Instituto de Fomento de Andalucía (I.F.A)(JTA)	A
	Proyecto 3.3.14. Fomento de la Calidad entre las Pymes.	Cámara de Comercio, Industria y Navegación	B
	Proyecto 3.3.14. Fomento de la Calidad entre las Pymes.	Confederación de Empresarios de Málaga	C
	Proyecto 3.3.14. Fomento de la Calidad entre las Pymes.	Diputación Provincial	A
	Proyecto 3.3.17. Plan de acción de fomento de la investigación y cooperación tecnológica en la PYME.	Parque Tecnológico de Andalucía	B
	Proyecto 3.3.17. Plan de acción de fomento de la investigación y	Instituto de Fomento de Andalucía (I.F.A)	A

	cooperación tecnológica en la PYME.		
	Proyecto 3.3.17. Plan de acción de fomento de la investigación y cooperación tecnológica en la PYME.	Cámara de Comercio, Industria y Navegación	B
	Proyecto 3.3.17. Plan de acción de fomento de la investigación y cooperación tecnológica en la PYME.	Confederación de Empresarios de Málaga	C
	Proyecto 3.3.17. Plan de acción de fomento de la investigación y cooperación tecnológica en la PYME.	Universidad de Málaga	F
	Proyecto 3.3.12. Favorecer las nuevas iniciativas empresariales.	Cámara de Comercio, Industria y Navegación	B
	Proyecto 3.3.12. Favorecer las nuevas iniciativas empresariales.	Confederación de Empresarios de Málaga	C
	Proyecto 3.3.12. Favorecer las nuevas iniciativas empresariales.	Autonomía (Junta de Andalucía)	A
	Proyecto 3.3.12. Favorecer las nuevas iniciativas empresariales.	Municipio	A
	Proyecto 3.3.19. Creación de "minicentros pilotos" de implantación de servicios avanzados (efecto demostración).	Cámara de Comercio, Industria y Navegación	B
	Proyecto 3.3.19. Creación de "minicentros pilotos" de implantación de servicios avanzados (efecto demostración).	Confederación de Empresarios de Málaga	C
	Proyecto 3.3.19. Creación de "minicentros pilotos" de implantación de servicios avanzados (efecto demostración).	Parque Tecnológico de Andalucía	B
	Proyecto 3.3.15. Planes Sectoriales para la Implantación y Mejora de Sistemas de Gestión de Calidad.	Cámara de Comercio, Industria y Navegación	B
	Proyecto 3.3.15. Planes Sectoriales para la Implantación y Mejora de Sistemas de Gestión de Calidad.	Confederación de Empresarios de Málaga	C
	Proyecto 3.3.15. Planes Sectoriales para la Implantación y Mejora de Sistemas de Gestión de Calidad.	Autonomía (Junta de Andalucía)	A



Proyecto 3.3.18. Mejora en la gestión y control de la Pyme malagueña.	Cámara de Comercio, Industria y Navegación	B
Proyecto 3.3.18. Mejora en la gestión y control de la Pyme malagueña.	Confederación de Empresarios de Málaga	C
Proyecto 3.3.18. Mejora en la gestión y control de la Pyme malagueña.	Autonomía (Junta de Andalucía)	A
Proyecto 3.3.10. Creación de servicios específicos de apoyo a la actividad profesional y empresarial de la mujer.	Municipio	A
Proyecto 3.3.10. Creación de servicios específicos de apoyo a la actividad profesional y empresarial de la mujer.	Autonomía (Junta de Andalucía)	A
Proyecto 3.3.10. Creación de servicios específicos de apoyo a la actividad profesional y empresarial de la mujer.	Sindicatos	C
Proyecto 3.4.22. Desarrollo del Proyecto "Málaga Tecnópolis".	Cámara de Comercio, Industria y Navegación	B
Proyecto 3.4.22. Desarrollo del Proyecto "Málaga Tecnópolis".	Parque Tecnológico de Andalucía	B
Proyecto 3.4.22. Desarrollo del Proyecto "Málaga Tecnópolis".	Municipio	A
Proyecto 3.4.22. Desarrollo del Proyecto "Málaga Tecnópolis".	Agentes privados	D
Proyecto 3.4.22. Desarrollo del Proyecto "Málaga Tecnópolis".	Confederación de Empresarios de Málaga	C
Proyecto 3.4.22. Desarrollo del Proyecto "Málaga Tecnópolis".	Universidad de Málaga	F
Proyecto 3.4.20. Presente y futuro de las zonas y polígonos industriales.	Municipio (Promálaga, Gerencia de Urbanismo)	A
Proyecto 3.4.20. Presente y futuro de las zonas y polígonos industriales.	Cámara de Comercio, Industria y Navegación	B
Proyecto 3.4.20. Presente y futuro de las zonas y polígonos industriales.	Confederación de Empresarios de Málaga	C
Proyecto 3.4.20. Presente y futuro de las zonas y polígonos industriales.	Autonomía (Junta de Andalucía)	A
Proyecto 3.4.26. Remodelación productiva de industrias existentes: textil, confección, astilleros, servicios de automoción, carroceros, etc.	Cámara de Comercio, Industria y Navegación	A

	Proyecto 3.4.26. Remodelación productiva de industrias existentes: textil, confección, astilleros, servicios de automoción, carroceros, etc.	Confederación de Empresarios de Málaga	C
	Proyecto 3.4.26. Remodelación productiva de industrias existentes: textil, confección, astilleros, servicios de automoción, carroceros, etc.	Agentes privados	D
	Proyecto 3.7.31. Potenciación o creación de un nuevo "hotel o incubadora de empresas".	Cámara de Comercio, Industria y Navegación	C
	Proyecto 3.7.31. Potenciación o creación de un nuevo "hotel o incubadora de empresas".	Confederación de Empresarios de Málaga	C
	Proyecto 3.7.31. Potenciación o creación de un nuevo "hotel o incubadora de empresas".	Universidad de Málaga	F
	Proyecto 3.8.35. Formación para la consolidación o generación de nuevas iniciativas empresariales.	Cámara de Comercio, Industria y Navegación	B
	Proyecto 3.8.35. Formación para la consolidación o generación de nuevas iniciativas empresariales.	Confederación de Empresarios de Málaga	C
	Proyecto 3.8.35. Formación para la consolidación o generación de nuevas iniciativas empresariales.	Autonomía (Junta de Andalucía)	A
LINEA 4	Proyecto 4.1.11. Recuperación de La Coracha.	Municipio (Promálaga)	A
4 CAPITAL TURÍSTICA Y DE OCIO DE EUROPA	Proyecto 4.1.11. Recuperación de La Coracha.	Asociaciones de Vecinos	E
	Proyecto 4.1.11. Recuperación de La Coracha.	Autonomía (Junta de Andalucía)	A
	Proyecto 4.1.11. Recuperación de La Coracha.	Agentes privados	D
	Proyecto 4.1.10. Recuperación del Edificio de la Aduana para Museo Arqueológico.	Municipio	A
	Proyecto 4.1.10. Recuperación del Edificio de la Aduana para Museo	Autonomía (Junta de Andalucía)	A

	Arqueológico.		
	Proyecto 4.1.10. Recuperación del Edificio de la Aduana para Museo Arqueológico.	Unicaja	D
	Proyecto 4.1.13. Ampliación del Teatro Cervantes y recuperación de su entorno.	Municipio	A
	Proyecto 4.1.13. Ampliación del Teatro Cervantes y recuperación de su entorno.	Unicaja	D
	Proyecto 4.1.30. Utilización de edificios catalogados como históricos y/o artísticos para centros culturales de carácter social.	Asociaciones de Vecinos	E
	Proyecto 4.1.30. Utilización de edificios catalogados como históricos y/o artísticos para centros culturales de carácter social.	Unicaja	D
	Proyecto 4.1.30. Utilización de edificios catalogados como históricos y/o artísticos para centros culturales de carácter social.	Sindicatos	C
	Proyecto 4.1.17. Tratamiento, restauración y composición del conjunto jardinístico Alcazaba-Teatro Romano-Jardines de Ibn-Gabirol.	Municipio	A
	Proyecto 4.1.17. Tratamiento, restauración y composición del conjunto jardinístico Alcazaba-Teatro Romano-Jardines de Ibn-Gabirol.	Asociaciones de Vecinos	E
	Proyecto 4.1.17. Tratamiento, restauración y composición del conjunto jardinístico Alcazaba-Teatro Romano-Jardines de Ibn-Gabirol.	Patronato Botánico	E
	Proyecto 4.1.2. Creación de un gran Museo "Pablo Picasso".	Municipio	A
	Proyecto 4.1.2. Creación de un gran Museo "Pablo Picasso".	Autonomía (Junta de Andalucía)	A

	Proyecto 4.1.2. Creación de un gran Museo "Pablo Picasso".	Agentes privados	D
	Proyecto 4.1.2. Creación de un gran Museo "Pablo Picasso".	Unicaja	D
	Proyecto 4.1.34. Protección y revalorización del Acueducto de San Telmo, Puente del Rey, Jardines del Retiro.	Asociaciones de Vecinos	E
	Proyecto 4.1.34. Protección y revalorización del Acueducto de San Telmo, Puente del Rey, Jardines del Retiro.	Autonomía (Junta de Andalucía)	A
	Proyecto 4.1.34. Protección y revalorización del Acueducto de San Telmo, Puente del Rey, Jardines del Retiro.	Agentes privados	D
	Proyecto 4.1.14. Descentralizar la cultura y los Servicios Municipales: creación de Centros Culturales y de Servicio de Barrio.	Asociaciones de Vecinos	E
	Proyecto 4.1.14. Descentralizar la cultura y los Servicios Municipales: creación de Centros Culturales y de Servicio de Barrio.	Sindicatos	C
	Proyecto 4.1.14. Descentralizar la cultura y los Servicios Municipales: creación de Centros Culturales y de Servicio de Barrio.	Municipio	A
	Proyecto 4.1.6. Creación de una red de museos temáticos.	Municipio	A
	Proyecto 4.1.6. Creación de una red de museos temáticos.	Asociaciones de Vecinos	E
	Proyecto 4.1.6. Creación de una red de museos temáticos.	Autonomía (Junta de Andalucía)	A
	Proyecto 4.1.6. Creación de una red de museos temáticos.	Agentes privados	D
	Proyecto 4.1.6. Creación de una red de museos temáticos.	Unicaja	D
	Proyecto 4.1.6. Creación de una red de museos temáticos.	Universidad de Málaga	F

	museos temáticos.		
	Proyecto 4.1.8. Construcción de un Palacio de la Música y las Artes Escénicas.	Universidad de Málaga	F
	Proyecto 4.1.8. Construcción de un Palacio de la Música y las Artes Escénicas.	Gobierno Civil	A
	Proyecto 4.1.8. Construcción de un Palacio de la Música y las Artes Escénicas.	Agentes privados	D
	Proyecto 4.1.26. Política de incentivos a la rehabilitación urbanística del Casco Histórico.	Municipio (Instituto Vivienda)	A
	Proyecto 4.1.26. Política de incentivos a la rehabilitación urbanística del Casco Histórico.	Asociaciones de Vecinos	E
	Proyecto 4.1.26. Política de incentivos a la rehabilitación urbanística del Casco Histórico.	Agentes privados	D
	Proyecto 4.2.40. Construcción de un Gran Palacio de Deportes.	Municipio	A
	Proyecto 4.2.40. Construcción de un Gran Palacio de Deportes.	Autonomía (Junta de Andalucía)	A
	Proyecto 4.2.40. Construcción de un Gran Palacio de Deportes.	Agentes privados	D
	Proyecto 4.2.40. Construcción de un Gran Palacio de Deportes.	Unicaja	D
	Proyecto 4.3.49. Parque Museo-Acuario Aula del Mar en Málaga.	Gobierno Civil	A
	Proyecto 4.3.49. Parque Museo-Acuario Aula del Mar en Málaga.	Agentes Privados	D
	Proyecto 4.3.49. Parque Museo-Acuario Aula del Mar en Málaga.	Universidad de Málaga	F
	Proyecto 4.6.66. Promoción de programas formativos para empresarios y trabajadores del comercio. Reciclaje permanente para los profesionales del sector.	Municipio (Promálaga)	A

	Proyecto 4.6.66. Promoción de programas formativos para empresarios y trabajadores del comercio. Reciclaje permanente para los profesionales del sector.	Cámara de Comercio, Industria y Navegación	B
	Proyecto 4.6.66. Promoción de programas formativos para empresarios y trabajadores del comercio. Reciclaje permanente para los profesionales del sector.	Confederación de Empresarios de Málaga	C
	Proyecto 4.6.66. Promoción de programas formativos para empresarios y trabajadores del comercio. Reciclaje permanente para los profesionales del sector.	Instituto de Fomento de Andalucía (I.F.A)	A
	Proyecto 4.6.67. Promover la introducción del turismo desde la óptica social y económica en el mundo escolar.	Autonomía (Junta de Andalucía)	A
	Proyecto 4.6.67. Promover la introducción del turismo desde la óptica social y económica en el mundo escolar.	Diputación Provincial	A
	Proyecto 4.6.67. Promover la introducción del turismo desde la óptica social y económica en el mundo escolar.	Asociaciones de Vecinos	E
LINEA 5	Proyecto 5.1.4. Mejora de las dotaciones de infraestructura de los centros educativos y universitarios: laboratorios, bibliotecas, aulas de informática, idiomas, zonas deportivas, etc	Autonomía (Junta de Andalucía)	A
5 CIUDAD EDUCADORA Y FORMADORA	Proyecto 5.1.4. Mejora de las dotaciones de infraestructura de los centros educativos y universitarios: laboratorios, bibliotecas, aulas de informática, idiomas, zonas deportivas, etc	Universidad de Málaga	F
	Proyecto 5.1.4. Mejora de las dotaciones de infraestructura de los centros educativos y universitarios: laboratorios, bibliotecas, aulas de	Asociaciones de Vecinos	E

	informática, idiomas, zonas deportivas, etc		
	Proyecto 5.1.4. Mejora de las dotaciones de infraestructura de los centros educativos y universitarios: laboratorios, bibliotecas, aulas de informática, idiomas, zonas deportivas, etc	Sindicatos	C
	Proyecto 5.1.30. Creación de una adecuada red de bibliotecas en la ciudad.	Autonomía (Junta de Andalucía)	A
	Proyecto 5.1.30. Creación de una adecuada red de bibliotecas en la ciudad.	Municipio	A
	Proyecto 5.1.30. Creación de una adecuada red de bibliotecas en la ciudad.	Asociaciones de Vecinos	E
	Proyecto 5.1.3. Nuevos usos y ordenación de la zona universitaria del Ejido.	Autonomía (Junta de Andalucía)	A
	Proyecto 5.1.3. Nuevos usos y ordenación de la zona universitaria del Ejido.	Universidad de Málaga	F
	Proyecto 5.1.3. Nuevos usos y ordenación de la zona universitaria del Ejido.	Sindicatos	C
	Proyecto 5.1.2. Disponer de un único Campus (localizado en Teatinos).	Autonomía (Junta de Andalucía)	A
	Proyecto 5.1.2. Disponer de un único Campus (localizado en Teatinos).	Universidad de Málaga	F
	Proyecto 5.1.2. Disponer de un único Campus (localizado en Teatinos).	Sindicatos	C
	Proyecto 5.1.23. Creación del Centro de Investigaciones y Educación Medio Ambiental Marina de Málaga.	Autonomía (Junta de Andalucía)	A
	Proyecto 5.1.23. Creación del Centro de Investigaciones y Educación Medio Ambiental Marina de Málaga.	Municipio	A

Proyecto 5.1.23. Creación del Centro de Investigaciones y Educación Medio Ambiental Marina de Málaga.	Universidad de Málaga	F
Proyecto 5.1.23. Creación del Centro de Investigaciones y Educación Medio Ambiental Marina de Málaga.	Parque Tecnológico de Andalucía	B
Proyecto 5.1.13. Formación en recursos europeos e instituciones europeas.	Cámara de Comercio, Industria y Navegación	B
Proyecto 5.1.13. Formación en recursos europeos e instituciones europeas.	Confederación de Empresarios de Málaga	C
Proyecto 5.1.13. Formación en recursos europeos e instituciones europeas.	Agentes privados	D
Proyecto 5.1.5. Creación de un centro de innovación empresarial.	Parque Tecnológico de Andalucía	B
Proyecto 5.1.5. Creación de un centro de innovación empresarial.	Cámara de Comercio, Industria y Navegación	B
Proyecto 5.1.5. Creación de un centro de innovación empresarial.	Confederación de Empresarios de Málaga	C
Proyecto 5.1.7. Potenciar e incrementar los grupos de investigación de tercer ciclo (doctorados) en conexión con el II Plan Andaluz de Investigación.	Autonomía (Junta de Andalucía)	A
Proyecto 5.1.7. Potenciar e incrementar los grupos de investigación de tercer ciclo (doctorados) en conexión con el II Plan Andaluz de Investigación.	Universidad de Málaga	F
Proyecto 5.2.37. Impulso a las campañas de alfabetización y educación de adultos.	Autonomía (Junta de Andalucía)	A
Proyecto 5.2.37. Impulso a las campañas de alfabetización y educación de adultos.	Diputación Provincial	A
Proyecto 5.2.37. Impulso a las campañas de alfabetización y educación de adultos.	Asociaciones de Vecinos	E
Proyecto 5.2.37. Impulso a las campañas de alfabetización y educación de adultos.	Universidad de Málaga	F



Proyecto 5.2.42. Abrir las bibliotecas universitarias y escolares al uso general de la población. Reclamar y fomentar el funcionamiento de bibliotecas especializadas.	Autonomía (Junta de Andalucía)	A
Proyecto 5.2.42. Abrir las bibliotecas universitarias y escolares al uso general de la población. Reclamar y fomentar el funcionamiento de bibliotecas especializadas.	Diputación Provincial	A
Proyecto 5.2.42. Abrir las bibliotecas universitarias y escolares al uso general de la población. Reclamar y fomentar el funcionamiento de bibliotecas especializadas.	Asociaciones de Vecinos	E
Proyecto 5.2.42. Abrir las bibliotecas universitarias y escolares al uso general de la población. Reclamar y fomentar el funcionamiento de bibliotecas especializadas.	Universidad de Málaga	F
Proyecto 5.2.24. Adaptar la formación de Titulados Universitarios y de FP a las auténticas necesidades de las empresas.	Universidad de Málaga	F
Proyecto 5.2.24. Adaptar la formación de Titulados Universitarios y de FP a las auténticas necesidades de las empresas.	Cámara de Comercio, Industria y Navegación	B
Proyecto 5.2.24. Adaptar la formación de Titulados Universitarios y de FP a las auténticas necesidades de las empresas.	Confederación de Empresarios de Málaga	C
Proyecto 5.2.34. Análisis, estudio y valoración de la calidad de vida de las personas y los colectivos diferentes de la ciudad (disminuidos, etnia, género, religión, homosexualidad, sida, etc) de cara a dar una educación intercultural.	Municipio	A

Proyecto 5.2.34. Análisis, estudio y valoración de la calidad de vida de las personas y los colectivos diferentes de la ciudad (disminuidos, etnia, género, religión, homosexualidad, sida, etc) de cara a dar una educación intercultural.	Universidad de Málaga	F
Proyecto 5.2.34. Análisis, estudio y valoración de la calidad de vida de las personas y los colectivos diferentes de la ciudad (disminuidos, etnia, género, religión, homosexualidad, sida, etc) de cara a dar una educación intercultural.	Agentes privados	D
Proyecto 5.2.35. Potenciar programas como: "Hacer del barrio escuela, acercar la escuela al barrio".	Autonomía (Junta de Andalucía)	A
Proyecto 5.2.35. Potenciar programas como: "Hacer del barrio escuela, acercar la escuela al barrio".	Diputación Provincial	A
Proyecto 5.2.35. Potenciar programas como: "Hacer del barrio escuela, acercar la escuela al barrio".	Agentes privados	D
Proyecto 5.2.35. Potenciar programas como: "Hacer del barrio escuela, acercar la escuela al barrio".	Municipio	A
Proyecto 5.2.32. Medios de educación cívico-social para una Málaga mejor.	Asociaciones de Vecinos	E
Proyecto 5.2.32. Medios de educación cívico-social para una Málaga mejor.	Municipio	A
Proyecto 5.2.32. Medios de educación cívico-social para una Málaga mejor.	Organizaciones sociales	E
Proyecto 5.3.36. Programa de educación ambiental: Málaga Ecológica.	Autonomía (Junta de Andalucía)	A
Proyecto 5.3.36. Programa de educación ambiental: Málaga Ecológica.	Municipio	A
Proyecto 5.3.36. Programa de educación ambiental: Málaga Ecológica.	Asociaciones de Vecinos	E
Proyecto 5.3.36. Programa de educación ambiental: Málaga Ecológica.	Asociaciones Ecologistas	E

<b>II PLAN ESTRATÉGICO DE MÁLAGA</b>		
<b>PROYECTOS</b>	<b>ACTORES</b>	<b>CATEGORIAS</b>
Proyecto Estrella “Mar y Metrópoli”. Intervenciones puerto- ciudad	Ayuntamiento de Málaga	A
Proyecto Estrella “Mar y Metrópoli”. Intervenciones puerto- ciudad	Autoridad Portuaria de Málaga	B
Proyecto Estrella “Mar y Metrópoli”. Intervenciones puerto- ciudad	Cámara de Comercio, Industria y Navegación	B
Proyecto Estrella “Mar y Metrópoli”. Renovación Frente Litoral	Ayuntamiento de Málaga	A
Proyecto Estrella “Mar y Metrópoli”. Renovación Frente Litoral	Subdelegación del Gobierno	A
Proyecto Estrella “Mar y Metrópoli”. Renovación Frente Litoral	Autonomía (Junta de Andalucía)	A
Proyecto Estrella “Ágora Mediterráneo”. Mejora del Patrimonio cultural	Ayuntamiento de Málaga	A
Proyecto Estrella “Ágora Mediterráneo”. Mejora del Patrimonio cultural	Autonomía (Junta de Andalucía)	A
Proyecto Estrella “Ágora Mediterráneo”. Mejora del Patrimonio cultural	Subdelegación del Gobierno	A
Proyecto Estrella “Ágora Mediterráneo”. Mejora del Patrimonio cultural	Confederación de Empresarios de Málaga	C
Proyecto Estrella “Ágora Mediterráneo”. Mejora del Patrimonio cultural	Cámara de Comercio, Industria y Navegación	B
Proyecto Estrella “Ágora Mediterráneo”. Red de Espacios de Cultura emergente	Ayuntamiento de Málaga	A
Proyecto Estrella “Ágora Mediterráneo”. Red de Espacios de Cultura emergente	Confederación de Empresarios de Málaga	C
Proyecto Estrella “Ágora Mediterráneo”. Red de Espacios de Cultura emergente	UGT	C
Proyecto Estrella “Ágora Mediterráneo”. Red de Espacios de Cultura emergente	CCOO	C
Proyecto Estrella “Ágora Mediterráneo”. Red de Espacios de Cultura emergente	Cámara de Comercio, Industria y Navegación	B
Proyecto Estrella “Málaga Innov@”. Apoyo a las infraestructuras tecnológicas	Ayuntamiento de Málaga	A

Proyecto Estrella "Málaga Innov@". Apoyo a las infraestructuras tecnológicas	Parque Tecnológico de Andalucía	B
Proyecto Estrella "Málaga Innov@". Apoyo a las infraestructuras tecnológicas	Universidad de Málaga	F
Proyecto Estrella "Málaga Innov@". Barrio del Conocimiento en Cultura Digital	Parque Tecnológico de Andalucía	B
Proyecto Estrella "Málaga Innov@". Barrio del Conocimiento en Cultura Digital	Ayuntamiento de Málaga	A
Proyecto Estrella "Málaga Innov@". Barrio del Conocimiento en Cultura Digital	Universidad de Málaga	F
Proyecto Estrella "Málaga Innov@". Barrio del Conocimiento en Cultura Digital	Autonomía (Junta de Andalucía)	A
Proyecto Estrella "Metrópoli Aeroportuaria". Intermodalidad entre infraestructuras de transporte	Subdelegación del Gobierno	A
Proyecto Estrella "Metrópoli Aeroportuaria". Intermodalidad entre infraestructuras de transporte	Aeropuerto (AENA)	B
Proyecto Estrella "Metrópoli Aeroportuaria". Intermodalidad entre infraestructuras de transporte	Ayuntamiento de Málaga	A
Proyecto Estrella "Metrópoli Aeroportuaria". Intermodalidad entre infraestructuras de transporte	Ayuntamiento de Alhaurín de la Torre	A
Proyecto Estrella "Metrópoli Aeroportuaria". Ciudad aeroportuaria	Autonomía (Junta de Andalucía)	A
Proyecto Estrella "Metrópoli Aeroportuaria". Ciudad aeroportuaria	Subdelegación del Gobierno	A
Proyecto Estrella "Metrópoli Aeroportuaria". Ciudad aeroportuaria	Aeropuerto (AENA)	B
Proyecto Estrella "Metrópoli Aeroportuaria". Ciudad aeroportuaria	Ayuntamientos	A
Proyecto Estrella "Metrópoli Aeroportuaria". Ciudad aeroportuaria	Diputación Provincial	A
Proyecto Estrella "Metrópoli Aeroportuaria". Ciudad aeroportuaria	Cámara de Comercio, Industria y Navegación	B
Proyecto Estrella "Integración urbana del Guadalmedina". Mejora del conocimiento y el consenso sobre el Guadalmedina	Autonomía (Junta de Andalucía)	A
Proyecto Estrella "Integración urbana del Guadalmedina". Mejora del conocimiento y el consenso sobre el Guadalmedina	Subdelegación del Gobierno	A
Proyecto Estrella "Integración urbana del Guadalmedina". Mejora del conocimiento y el consenso sobre el Guadalmedina	Ayuntamiento de Málaga	A

Proyecto Estrella "Málaga y la movilidad metropolitana". Modificación de los esquemas de movilidad en Málaga	Ayuntamiento de Málaga	A
Proyecto Estrella "Málaga y la movilidad metropolitana". Modificación de los esquemas de movilidad en Málaga	Cámara de Comercio, Industria y Navegación	B
Proyecto Estrella "Málaga y la movilidad metropolitana". Modificación de los esquemas de movilidad en Málaga	Confederación de Empresarios de Málaga	C
Proyecto Estrella "Málaga y la movilidad metropolitana". Modificación de los esquemas de movilidad en Málaga	Diputación Provincial	A
Proyecto Estrella "Málaga y la movilidad metropolitana". Modificación de los esquemas de movilidad en Málaga	Federación de Asociaciones de Vecinos "La Unidad"	E
Proyecto Estrella "Málaga y la movilidad metropolitana". Modificación de los esquemas de movilidad en Málaga	Autonomía (Junta de Andalucía)	A
Proyecto Estrella "Málaga y la movilidad metropolitana". Modificación de los esquemas de movilidad en Málaga	Autoridad Portuaria de Málaga	B
Proyecto Estrella "Málaga y la movilidad metropolitana". Modificación de los esquemas de movilidad en Málaga	CCOO	C
Proyecto Estrella "Málaga y la movilidad metropolitana". Modificación de los esquemas de movilidad en Málaga	Subdelegación del Gobierno	A
Proyecto Estrella "Málaga y la movilidad metropolitana". Modificación de los esquemas de movilidad en Málaga	UGT	C
Proyecto Estrella "Málaga y la movilidad metropolitana". Modificación de los esquemas de movilidad en Málaga	Unicaja	D
Proyecto Estrella "Málaga y la movilidad metropolitana". Modificación de los esquemas de movilidad en Málaga	Universidad de Málaga	F
Proyecto Estrella "Málaga, ciudad solidaria". Pacto por el empleo y el desarrollo económico	CCOO	C
Proyecto Estrella "Málaga, ciudad solidaria". Pacto por el empleo y el desarrollo económico	UGT	C
Proyecto Estrella "Málaga, ciudad solidaria". Pacto por el empleo y el desarrollo económico	Confederación de Empresarios de Málaga	C
Proyecto Estrella "Málaga, ciudad solidaria". Pacto por el empleo y el desarrollo económico	Cámara de Comercio, Industria y Navegación	B
Proyecto Estrella "Málaga, ciudad solidaria". Pacto por el empleo y el desarrollo económico	Diputación Provincial	A
Proyecto Estrella "Málaga, ciudad solidaria". Pacto por el empleo y el desarrollo económico	Ayuntamiento de Málaga	A
Proyecto Estrella "Málaga, ciudad solidaria". Pacto por el empleo y el desarrollo económico	Autonomía (Junta de Andalucía)	A

Proyecto Estrella "Málaga, ciudad solidaria". Reducción de los desequilibrios sociales: mejora del acceso a la vivienda.	Ayuntamiento de Málaga	A
Proyecto Estrella "Málaga, ciudad solidaria". Reducción de los desequilibrios sociales: mejora del acceso a la vivienda.	Autonomía (Junta de Andalucía)	A
Proyecto Estrella "Málaga, ciudad solidaria". Reducción de los desequilibrios sociales: mejora del acceso a la vivienda.	Unicaja	D
Proyecto Estrella "Málaga, ciudad solidaria". Creación de un nuevo centro hospitalario de gran alcance.	Autonomía (Junta de Andalucía)	A
Proyecto Estrella "Málaga, una ciudad que se enriquece con la diversidad cultural". Mejora de la formación y de la situación laboral de los inmigrantes	Subdelegación del Gobierno	A
Proyecto Estrella "Málaga, una ciudad que se enriquece con la diversidad cultural". Mejora de la formación y de la situación laboral de los inmigrantes	Confederación de Empresarios de Málaga	C
Proyecto Estrella "Málaga, una ciudad que se enriquece con la diversidad cultural". Mejora de la formación y de la situación laboral de los inmigrantes	Cámara de Comercio, Industria y Navegación	B
Proyecto Estrella "Málaga, una ciudad que se enriquece con la diversidad cultural". Mejora de la formación y de la situación laboral de los inmigrantes	Universidad de Málaga	F
Proyecto Estrella "Málaga y la gobernanza local". Fomento de la condición metropolitana de Málaga	Ayuntamiento de Málaga	A
Proyecto Estrella "Málaga y la gobernanza local". Fomento de la condición metropolitana de Málaga	Diputación Provincial	A
Proyecto Estrella "Málaga y la gobernanza local". Fomento de la condición metropolitana de Málaga	Autonomía (Junta de Andalucía)	A
Proyecto Estrella "Málaga y la gobernanza local". Diplomacia Urbana	Ayuntamiento de Málaga	A
Proyecto Estrella "Málaga y la gobernanza local". Diplomacia Urbana	Autonomía (Junta de Andalucía)	A
Proyecto Estrella "Málaga y la gobernanza local". Diplomacia Urbana	Cámara de Comercio, Industria y Navegación	B
Proyecto Estrella "Málaga y la gobernanza local". Diplomacia Urbana	Parque Tecnológico de Andalucía	B
Proyecto Estrella "Málaga y la gobernanza local". Diplomacia Urbana	Confederación de Empresarios de Málaga	C
Proyecto Estrella "Málaga y la gobernanza local". Diplomacia Urbana	Subdelegación del Gobierno	A

ACTORES			
TIPOS DE ACTORES			
	CATEGORÍAS	DEFINICIÓN	
A	Entes políticos	municipio, provincia, región, estado, UE	acción de gobierno
B	Entes gestión servicios	cámaras de comercio, autoridad portuaria, agencias, entes culturales, etc.	gestión de servicios
C	Colectivos profesionales	asociaciones profesionales, patronales, sindicatos, etc.	representación de intereses profesionales
D	Empresas		entidades con ánimo de lucro
E	Sociedad civil	Asociaciones voluntarias sin ánimo de lucro, fundaciones	entidades sin ánimo de lucro, que prestan un servicio a la comunidad
F	Investigación	Universidades y centros de investigación	educación e investigación